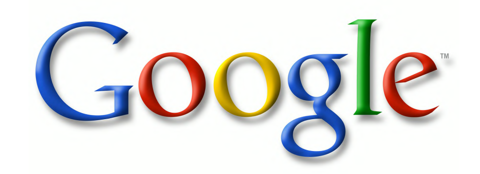


ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES DE L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN

LES
Méthodes Budgétaires d'une Démocratie

ÉTUDE SUR LE BUDGET SUISSE

PAR

LOUIS DE LICHTERVELDE



PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot et 12, rue Toullier

BRUXELLES
Vve FERDINAND LARCIER
ÉDITEUR
26-28, rue des Minimes

1912

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Nous nous proposons d'examiner dans cette modeste étude les caractères généraux de la politique financière de la Confédération suisse, ainsi que les principes sur lesquels est basé son système budgétaire; après avoir brièvement expliqué le rôle financier de la Confédération, nous étudierons la question de l'unité du budget suisse, la politique d'emprunt, et l'organisation financière des chemins de fer fédéraux.

Nous serons appelés au cours de cet examen à toucher à quelques problèmes d'ordre général, comme celui de l'adaptation du pouvoir politique à la fonction industrielle, qui fait l'objet, dans notre pays, de vifs débats et de nombreuses publications. Il nous paraît qu'un coup d'œil jeté au delà de nos frontières ne peut servir qu'à éclaircir

nos idées en nous faisant profiter de l'expérience acquise.

Si notre attention a été attirée sur la Suisse, c'est qu'elle est, comme la Belgique, un petit pays très actif, possédant un important réseau de chemins de fer; son gouvernement se distingue par son souci élevé du bien public : dédaignant les phrases pompeuses et les métaphores éclatantes, il cherche à apporter des solutions pratiques aux difficultés du jour.

Nous ne voulons cependant pas faire des comparaisons de chiffres. En général, rien n'est plus fallacieux que ces imposants tableaux — dernier espoir et suprême pensée des meetinguistes — où l'on compare les charges respectives de deux nations par tête d'habitant ou par kilomètre carré de territoire. Les statistiques sont souvent établies selon des méthodes absolument différentes; la répartition des charges publiques entre les divers degrés de circonscriptions administratives varie à l'infini : dans tel pays l'instruction publique sera confiée aux pouvoirs locaux,

dans tel autre ce sera le gouvernement central qui en sera chargé; enfin, et ceci est peut-être le point le plus important et le plus difficile à apprécier, quand on compare les charges respectives de deux populations, il s'agit de savoir quels sont les services que l'Etat rend aux contribuables. Si un pays, mettons la France, a un admirable réseau de routes pour lequel il dépense de grosses sommes, l'on n'est pas en droit de dire que le contribuable belge, pour la seule raison qu'il paie moins, est dans une position plus avantageuse. Avant de pouvoir adopter cette conclusion, une étude approfondie est nécessaire. Quand il s'agit de la Suisse, il faut d'autant plus se méfier des comparaisons chiffrées que ce pays est une Confédération dont l'organisation, par conséquent, est radicalement différente des Etats unitaires auxquels on serait tenté de l'opposer (1).

(1) Conf. un ouvrage de M. GEORGES GARIEL, recteur de l'Université de Fribourg : *La Centralisation économique en Suisse*, dont le premier fascicule vient de paraître. Paris, Rousseau.

Notre étude ne portera donc que sur les principes financiers en usage dans la Confédération, principes généraux qui relèvent de la science financière et de la science politique telles qu'elles sont comprises par les Suisses.

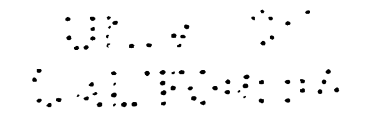
Nous attacherons grande importance à la forme des budgets et des comptes. La façon dont le gouvernement présente son budget, la façon dont il le divise et le subdivise, a une grande importance pour un pays qui veut voir clair dans ses affaires. Il est étonnant que les constitutions qui imposent un contrôle minutieux sur les finances publiques ne se soient généralement pas attachées à régler cette question. Aussi arrive-t-il que, malgré les Cours des comptes et les documents parlementaires, les discussions s'éternisent autour des chiffres des budgets. Partant des mêmes données, l'un dit blanc, l'autre dit noir; avec les mêmes chiffres, le ministère prouve l'excellence de sa gestion, et l'opposition démontre la banqueroute prochaine. Ne pourrait-on pas attribuer la permanence de ces

fâcheuses controverses au peu de soin que la plupart des pays ont apporté à perfectionner leur technique budgétaire? Un spécialiste a pu écrire : « La comptabilité est un langage, le plus net et le plus véridique de tous les langages, quand on l'emploie avec sincérité à la traduction des idées simples que ses moyens lui permettent d'exprimer; mais aussi le plus obscur et le plus mensonger lorsque ses procédés sont faussés par l'erreur, ou exploités, par la mauvaise foi. Elle se sert des nombres comme les autres langues se servent des mots. Or, de même que ceux-ci n'ont pas toujours par eux-mêmes un sens rigoureux et absolu et qu'ils empruntent une partie de leur signification aux mots dans le voisinage desquels ils sont placés, de même les nombres de la comptabilité n'offrent d'intérêt que par la manière dont ils sont présentés (1) ».

La garantie la plus sérieuse que les grands établissements de crédit exigent des affaires qu'elles soutiennent est un mode de compta-

(1) Voy. *Dictionnaire d'économie politique* de LÉON SAY, au mot « *Budget* », par M. DUBOIS DE L'ESTANG.

bilité précis, qui leur est imposé afin de couper court aux jeux de chiffres et aux dividendes fictifs. La question de forme est primordiale pour l'administrateur qui, ayant la responsabilité d'une entreprise, veut à tout instant se rendre compte de la situation où elle se trouve. Pourtant, en matière de finances publiques, elle fait rarement l'objet de dispositions impératives. La chose est d'autant plus étonnante que, le rôle industriel de l'Etat croissant de jour en jour, l'introduction de méthodes perfectionnées de comptabilité a la même importance pour un parlement consciencieux que pour une assemblée d'actionnaires. En Suisse on s'est préoccupé de ce problème depuis longtemps ; le perfectionnement de la forme des budgets est un souci constant du pouvoir législatif comme du pouvoir exécutif, et l'esprit de progrès dont ils sont animés leur a fait adopter des réformes sur lesquelles nous serions heureux d'attirer quelque peu l'attention.



CHAPITRE I

CAUSES QUI INFLUENT SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA CONFÉDÉRATION. DISPOSITIONS LÉGALES. — LE BUDGET. LE COMPTE D'ÉTAT

La Suisse compte 3,585,000 habitants, répandus sur un territoire de 41,324 kilomètres carrés (1). Elle est une confédération de vingt-deux cantons et trois demi-cantons, qui sont de véritables pouvoirs souverains, comme l'indique le terme allemand de *Staat*. L'étranger qui juge du dehors les affaires suisses ne se rend pas toujours compte de l'importance de ces organismes dans la vie nationale. Les cantons ne sont pas des circonscriptions administratives, jouissant d'une décentralisation plus ou moins grande; ce sont de petites patries, ayant leur histoire et leurs traditions, leurs institutions particulières dont elles sont très jalouses. Quand le gouvernement de la « République et canton de Genève » écrit aux « fidèles et chers confédérés » du Conseil fédéral, il parle en autorité indépendante et non à la façon d'un pouvoir local directement subordonné. C'est à bon droit que

(1) Pour tous renseignements statistiques, consulter le remarquable rapport du comte Werner van den Steen de Jehay, ministre de Belgique à Berne, *Recueil consulaire*, 1911.

le *Landaman* des paysans d'Uri fait porter devant lui, lorsqu'il se rend au Champ de Mai, la symbolique épée de justice, insigne de la souveraineté. Nous l'avons entendu nous-mêmes, s'adressant aux montagnards assis en cercle autour de lui dans la prairie qui sert, depuis près de cinq cents ans, aux assises du canton, se réjouir, au nom de son gouvernement, de la visite que le président Fallières venait de faire en la ville fédérale.

Si dans les derniers temps on a fait attribuer aux autorités de Berne des pouvoirs de plus en plus étendus, cela n'a pas été sans soulever beaucoup de résistances; les partisans d'une plus grande centralisation ont toujours dû, dans leurs projets, faire de nombreuses concessions à l'esprit particulariste qui reste partout si vivace. La défense des prérogatives cantonales, au nom de la tradition historique, est un des principaux points du programme des partis conservateurs, et les sentiments d'ombrageuse indépendance des populations leur ont permis de combattre avec succès certaines mesures, jugées trop centralistes, des partis de gauche.

L'article 2 de la Constitution fédérale donne comme tâche à la Confédération « d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés, et d'accroître leur prospérité commune ». Tous les pouvoirs qui ne lui sont pas formellement attribués appartiennent aux cantons.

La Confédération détient seule le droit de négocier avec les

puissances étrangères, sauf en quelques petites affaires de voisinage et de police qui peuvent être traitées directement entre les cantons et les Etats limitrophes; elle règle l'organisation militaire et dispose de l'armée; elle a seule le droit de battre monnaie. Son service judiciaire se limite au tribunal fédéral de Lausanne; elle gère le service des postes et télégraphes et possède depuis peu toutes les principales lignes de chemins de fer. En matière d'instruction publique la Confédération entretient une école polytechnique, une école vétérinaire, des musées et blibliothèques, des établissements d'essais. En dehors des travaux nécessités par ces différents services, la Confédération ne fait pas de travaux publics. Elle se contente de subventionner — très largement, il est vrai — les entreprises cantonales. Enfin, des lois lui ont conféré le monopole des poudres de guerre et des alcools.

Le peu de sources de revenus dont dispose la Confédération contribue beaucoup à l'empêcher de sortir de ses attributions. Pour subvenir à ses besoins elle ne peut compter que sur les revenus de ses immeubles et de ses capitaux, sur les douanes, sur la moitié de la taxe militaire, son seul impôt direct, sur le produit du monopole ou « régale » des poudres, sur le produit du service des postes et télégraphes et sur quelques recettes administratives.

Si ces ressources ne suffisaient pas, la Confédération pourrait faire appel à l'assistance des cantons. Mais, depuis 1848, on n'a jamais recouru à ce moyen héroïque.

Le produit du monopole des alcools, celui de la taxe sur

les voyageurs de commerce et celui de la taxe sur les primes encaissées par les sociétés d'assurance sont répartis entre les cantons au prorata de leur population.

La tâche du Conseil fédéral n'est pas facile. Avec ces ressources strictement limitées il doit faire face à des dépenses sans cesse croissantes. Les douanes fournissant la plus grande partie des recettes du Trésor, le budget est exposé à des fluctuations très marquées. Sur une recette totale de 166,866,721 francs, en 1910, elles ont donné 81,317,444 francs. Le simple énoncé de ces chiffres indique le danger de cette situation. La Confédération est exposée à voir ses ressources diminuer dans une mesure très considérable au moment des crises économiques, alors que l'aide et l'assistance de l'Etat sont réclamées de toutes parts. La prédominance de ce facteur inconstant que sont les recettes douanières rend les évaluations budgétaires particulièrement difficiles; nous notons les *plus-values* et *moins-values* suivantes dans leur produit :

	Millions de francs		Millions de francs		Millions de francs		Millions de francs
1892	+ 4.3	1897	+ 1.6	1902	+ 4	1907	+ 10.2
1893	+ 2.3	1898	+ 1	1903	+ 2.9	1908	— 2.0
1894	+ 2.9	1899	+ 2.2	1904	+ 0.5	1909	+ 4.1
1895	+ 2	1900	— 3	1905	+ 9.2	1910	+ 6.9
1896	+ 3	1901	— 1.6	1906	— 0.9		

Dans les autres pays la mobilité des recettes douanières est compensée par la stabilité relative du produit des impôts directs. Or, en fait d'impôts directs, la Suisse ne verse au

trésor fédéral que la moitié de la taxe militaire, soit un peu plus de 2 millions, somme peu considérable par rapport au montant total des recettes fédérales.

Malgré la modicité de ces ressources et leur peu d'élasticité, les charges de la Confédération ne cessent d'augmenter. Les dépenses ont passé de 6,402,000 francs en 1849, à 128,555,000 francs en 1906 et à 167,189,000 francs en 1911. Les exercices 1908 et 1909 se sont soldés en déficit. Comme ailleurs, les dépenses militaires ont une part prépondérante dans cette augmentation; il y a eu (en outre) le relèvement des traitements imposé par suite du renchérissement général de la vie, ce qui a entraîné en 1910 une charge d'environ 1,800,000 francs. Les subventions aux cantons pour l'enseignement et les travaux publics se sont développées dans des proportions inquiétantes. « Pour l'enseignement seul, dit le message de 1910, elles suivent une marche ascensionnelle dont la surcharge atteint chaque année un demi-million et que nous ne pouvons pas, comme d'autres, répartir sur un autre exercice »; elles sont en effet basées sur les dépenses mêmes des autorités locales et cantonales et établies selon des règles mathématiques, sans qu'aucune loi ne les renferme dans les limites d'un crédit déterminé. « Or, l'on est en droit de se demander, continuait le Conseil fédéral, si ces dépenses pourront s'accroître indéfiniment sans que nous ayions la possibilité, sinon de les arrêter, au moins de les ralentir, d'en calculer ou d'en régler la marche sur l'état et le développement de nos ressources, et

si le sort du budget fédéral sera ainsi lié à la continuité de ces dépenses dont le flot grossit chaque année et qui risquent de nous submerger. »

En même temps des lois récentes créaient des charges considérables: la loi sur les assurances grèvera annuellement le budget d'une somme de 6,900,000 francs; la confection du cadastre qui durera cinquante ans entraînera une dépense évaluée au bas mot à quarante millions. Il faudra bientôt munir l'armée d'un nouveau fusil. On comprend donc que l'on ait songé à doter la Confédéraiton de ressources nouvelles.

Il ne paraît guère possible de relever les droits en douane sans tomber dans un protectionnisme excessif; la création de nouveaux impôts directs ne serait jamais acceptée par le peuple, car elle entraînerait une trop grande intervention du pouvoir fédéral dans la vie des citoyens; il faut se souvenir en outre que la plupart des cantons sont tombés dans une fiscalité excessive, frappant le capital et le revenu avec une très grande rigueur. On évalue la totalité des impôts cantonaux à 65 millions et les impôts communaux à 50. Avec les revenus de leurs vastes domaines les cantons se font une recette annuelle d'au moins 165 millions. Il faudrait donc se rabattre sur les impôts de consommation que la démocratie voit d'un mauvais œil. Le chef du département des finances, M. le conseiller fédéral Comtesse, avait préconisé jadis le monopole des tabacs. L'idée souleva de telles protestations qu'elle paraît avoir été abandonnée.

Dans son message de 1911, le Conseil fédéral signale aux Chambres l'urgente nécessité de limiter les dépenses puisqu'on ne peut se créer des ressources nouvelles. Le Parlement a adopté des mesures efficaces pour assurer la saine constitution financière des services industriels de l'Etat. En prévision de la mise en vigueur de la loi sur les assurances, on a constitué par des versements annuels de 4 millions un fonds qui s'élevait, à la fin de 1910, à 40,602,431 francs; malgré le déficit de 1909, on maintient le versement prescrit et, grâce au boni de 1910, on l'augmenta même d'un million. « La mise au budget d'un versement de 4 millions pour le fonds des assurances, disait le Conseil fédéral en 1908, nous paraît s'imposer pour des raisons de haute prudence, car elle peut seule empêcher que, cédant à des initiatives généreuses, à des entraînements trop faciles, on ne laisse pénétrer dans le budget, dans les années qui nous séparent de l'application de la loi d'assurances, de nouvelles allocations permanentes qui viendraient usurper les ressources que nous devons réserver à ces lois. »

Rares sont les gouvernements assez sages pour tenir pareil langage et plus rares, sinon introuvables ailleurs, les parlements assez pondérés pour l'écouter et le mettre en pratique avec esprit de suite.

Le manque d'élasticité du budget suisse a rallié le Gouvernement et les commissions parlementaires à l'idée de créer un fonds de réserve pour couvrir les déficits éventuels. Jusqu'ici on les comble en faisant appel aux capitaux de la

Confédération, c'est-à-dire aux sommes disponibles sur le montant des emprunts; on voudrait arriver à constituer par des versements faits durant les années grasses, un fonds qui viendrait alimenter le budget durant les années maigres. Il semble que la poussée continue des dépenses urgentes doive retarder indéfiniment la réalisation de cette idée. Il est permis de croire, d'ailleurs, que l'on aurait grand'peine à maintenir longtemps ce fonds hors des atteintes des budgétivores. Néanmoins, la question n'est pas enterrée.

Les dispositions constitutionnelles concernant le budget sont à peu près les mêmes que dans les autres pays. Le budget est élaboré par le pouvoir exécutif; il doit être voté annuellement par le Parlement. Les virements sont interdits.

On sait que le pouvoir exécutif est représenté par le Conseil fédéral, collège de sept membres, élus par les deux Chambres siégeant en Assemblée fédérale. Les conseillers fédéraux dirigent chacun un département ministériel, mais n'ont individuellement aucun pouvoir; c'est collectivement qu'ils exercent leurs attributions; théoriquement les chefs des départements ne font que soumettre des propositions au Conseil et ne prennent par eux-mêmes aucune décision. Mais, en fait, le nombre sans cesse croissant des affaires empêche d'appliquer rigoureusement le principe de la collégialité.

Le pouvoir législatif est exercé par deux Chambres égales en droits : le Conseil national, qui représente spécialement le peuple, et le Conseil des Etats, qui représente les cantons.

Un accord à l'amiable ou un tirage au sort règle, chaque fois, la question de savoir quelle Chambre aura la priorité dans la discussion.

Les crédits supplémentaires sont demandés deux fois par an; ils s'élèvent à un chiffre modique. L'année financière coïncide avec l'année civile; l'exercice se clôt le 15 février; pour le département militaire seulement ce délai est prolongé jusqu'au 1er mars.

Les prévisions de dépenses doivent être remises au département des finances avant le 1er septembre; celui-ci les coordonne et les soumet à l'examen du Conseil fédéral, qui doit avoir rédigé les propositions définitives pour le 1er novembre afin de les remettre aux commissions parlementaires compétentes (1).

Les Chambres fédérales tiennent d'ordinaire trois sessions, en décembre, en juin et en octobre. Le budget est toujours voté à la session de décembre; deux fois seulement, en 1872 et 1874, on dut ouvrir des crédits provisoires.

Le Conseil fédéral a l'habitude de présenter son budget en déficit. Son pessimisme est devenu légendaire. De 1879 à 1907 vingt-six budgets ont été présentés avec un mali, alors que cinq seulement en ont présenté un dans les comptes. Cette façon de faire a été récemment critiquée comme pouvant nuire au crédit de la Confédération, des

(1) Pour tout ce qui concerne la préparation et le vote du budget, voir un article très documenté de M. Imboden sur le département des finances dans le Dictionnaire géographique de la Suisse, v° *Suisse*.

observateurs superficiels étant portés à prendre à la lettre les doléances du chef du département des finances. Mais on ne peut nier que le Conseil fédéral n'agisse avec prudence en se basant sur des évaluations de recettes très modérées, vu la part prépondérante qu'y occupent les douanes. La prudence est mère de la sûreté.

Les discussions parlementaires sont rapides; chose curieuse, les rapports des commissions ne sont généralement pas publiés; pour chacune d'elles un rapporteur français et un rapporteur allemand prennent la parole; ce n'est que lorsqu'il se présente une question particulièrement importante qu'on juge nécessaire la distribution de travaux écrits. Ceux-ci restent toujours concis et ne prennent jamais l'allure de traités doctrinaux.

La discussion qui dure environ une semaine dans chaque Chambre a tout à fait le caractère d'une discussion d'affaires. On n'y entend guère les interminables homélies sur la politique générale ou les récriminations locales auxquelles nous sommes habitués chez nous.

Les actes du Gouvernement sont discutés lors du dépôt des « rapports de gestion » ou lors du vote des comptes, et le caractère fédéral du pouvoir le dispense d'entrer dans bien des minuties.

L'initiative parlementaire ne modifie pas fréquemment les chiffres proposés par le Conseil fédéral. On avait même proposé de retirer ce droit aux députés en matière financière, mais cette mesure a paru trop radicale.

Les Chambres suisses n'aiment généralement pas imposer leur façon de voir par voie d'initiative. Elles préfèrent agir par ordres du jour ou « postulats » invitant le Conseil fédéral à étudier telle proposition, à se guider d'après tels principes.

Certaines dispositions impératives lient le Gouvernement et les Chambres. Ainsi, un arrêté fédéral du 5 octobre 1899 a limité, à partir de 1904, le crédit à inscrire au budget pour de nouvelles constructions, au chiffre maximum d'un million. Ne sont naturellement pas compris dans cette limite les soldes de crédits restés sans emploi. Ainsi, dans son message sur le budget de 1909, le Conseil fédéral fait remarquer qu'il s'est renfermé dans les limites légales et qu'il ne demande que 933,000 francs pour de nouveaux bâtiments. Il est probable que l'on devra un jour adopter une réglementation analogue à l'égard des subventions pour l'enseignement, dont nous avons signalé la croissance continue.

Un élément caractéristique de la procédure budgétaire suisse, c'est l'importance donnée à la loi des comptes.

La Suisse n'a pas de Cour des comptes. La vérification de l'exactitude de la comptabilité et de sa concordance avec les chiffres du budget incombe au département des finances sous le contrôle d'une délégation des deux Chambres. La loi des comptes est présentée chaque année à la session de juin qui suit la clôture de l'exercice.

On peut dire que chez nous le vote de la loi des comptes est devenu une formalité; elle intervient trois ou quatre ans après la fin de l'année financière et parfois ce n'est plus le

même personnel politique qui en soutient la discussion au banc du Gouvernement. En Suisse, au contraire, c'est un des actes importants de la vie législative. La discussion du compte d'Etat sert de cadre aux interpellations sur la politique du Gouvernement. Celui-ci est jugé sur ses actes et non sur ses intentions ou sur ses promesses, ce qui accentue le caractère réaliste de la politique helvétique. Chaque année, avant la discussion du budget, la situation financière est étudiée dans son ensemble et de cet examen il ressort des conclusions pratiques dont le Parlement s'inspirera au mois de décembre. On décide de l'emploi à faire du boni, ou l'on prend des mesures pour couvrir le déficit constaté. Ce procédé, en permettant la discussion de la politique financière du Gouvernement à une heure où les députés ne se sont pas encore mués en mendiants du budget, selon la forte expression d'un de nos ministres, semble encourager l'esprit d'économie et permet de fixer une ligne de conduite réfléchie. Elle est en tous points conforme aux traditions du régime parlementaire.

Il nous reste à dire un mot des deux documents dont l'examen sera la base de ce travail : le budget et le compte d'Etat.

Le budget est un volume grand in-8° de 200 pages environ, où se trouve également le message du Conseil fédéral qui sert d'exposé des motifs. Jusqu'en 1911 ce message était imprimé à part. Depuis cette année, tant par économie que par désir de clarté, on l'a réuni au budget, mettant ainsi les

explications directement en regard des tableaux chiffrés. L'ordonnance en est lumineuse. Viennent d'abord les recettes.

CHAPITRE I. — *Immeubles et capitaux.*

CHAPITRE II. — *Administration générale* (chancellerie et tribunal fédéral).

CHAPITRE III. — *Recettes des départements.*

CHAPITRE IV. — *Imprévu.*

Un tableau final résume les évaluations.

Les prévisions de dépenses suivent :

CHAPITRE I. — *Service de la dette.*

CHAPITRE II. — *Administration générale.*

CHAPITRE III. — *Départements.*

CHAPITRE IV. — *Imprévu.*

Les budgets annexes figurent ensuite, ainsi qu'un tableau récapitulatif.

Pour donner une idée des subdivisions du budget, nous nous bornerons à signaler que les prévisions du département de la guerre, qui s'élèvent à environ 44 millions, sont réparties en vingt-deux paragraphes ; ceux-ci se divisent en sections et en articles.

Le compte d'Etat est un document plus considérable encore, bien qu'il renferme moins de pages (1). Il est disposé sur le même plan que le budget et se divise en deux parties : le compte d'administration et les comptes des capitaux. Nous

(1) Voir aux annexes.

expliquerons plus loin la raison d'être de ces divisions.

Le compte d'administration, désigné par le *litt.* A, indique les recettes et les dépenses effectuées conformément à la loi du budget. Il est suivi d'un bilan qui souligne le boni ou le mali et qui porte le *litt.* B.

Les *litt.* C et D relèvent du compte des capitaux; ils indiquent l'état de certains fonds spéciaux. Le *litt.* E est intitulé : *Résumé du mouvement des capitaux.* Il indique les augmentations et les diminutions de la valeur des immeubles productifs et improductifs de la Confédération, des capitaux placés et non placés, des créances, du mobilier, dont l'ensemble forme l'actif; il fait de même pour le passif, représenté par les emprunts et les dettes fédérales. Un tableau concis justifie le solde actif ou passif.

Sous le *litt.* F figurent les comptes des fonds spéciaux appartenant à la Confédération ou simplement gérés par elle. Viennent, enfin, trois annexes : le compte du dernier emprunt, un extrait du compte des chèques postaux et un extrait des comptes des chemins de fer fédéraux.

On a récemment apporté des modifications au budget et au compte d'Etat, notamment en développant la spécialisation des services industriels comme nous verrons plus loin. On est frappé, en parcourant ces documents, des soins apportés à leur impression et de la façon heureuse dont sont disposés les tableaux; ils font grandement honneur au département des finances.

CHAPITRE II

LE PROBLÈME DE L'UNITÉ DU BUDGET

Le système budgétaire suisse n'est pas basé sur la théorie de l'unité rigoureuse : il y a un compte des capitaux et il y a des budgets annexes. Nous croyons cependant qu'il réunit tous les avantages des budgets conçus selon la théorie de l'unité la plus stricte, sans en avoir les inconvénients.

Nous ne parlerons pas du budget du matériel militaire. Ce budget, présenté au mois de juin, est incorporé à cette date au budget général ; le retard apporté dans sa confection est justifié, aux termes d'un arrêté fédéral de 1877, par l'utilité qu'il y a de laisser aux services compétents le temps de faire leurs commandes au moment le plus favorable.

M. Stourm, dont le beau livre *Le Budget*, est devenu rapidement classique, expose longuement les avantages de l'unité et de l'universalité du budget, deux qualités qui, pour être parentes, ne mériteraient cependant pas moins d'être distinguées l'une de l'autre.

L'universalité consiste dans l'obligation d'inscrire toutes les dépenses ; l'application de ce principe a fait condamner

le système employé par les premiers Gouvernements constitutionnels, qui omettaient d'inscrire au budget les frais de perception des impôts.

L'unité impose l'obligation de comprendre toutes les recettes et toutes les dépenses dans un même compte, chacune sur une liste distincte. Plusieurs Gouvernements ont, consciemment ou non, ouvert de nombreux comptes spéciaux, indépendants du budget général dont ils n'affectaient pas les résultats, de telle façon qu'un ministre peu scrupuleux n'a aucune peine à voiler un déficit par quelques jeux d'écriture. C'est la raison pour laquelle on combat avec tant d'énergie les budgets extraordinaires et les budgets annexes. Mais il est permis de croire que les partisans de l'unité sont allés un peu loin. L'unité du budget a d'incontestables avantages, tant qu'elle vise à ramener dans un même compte des éléments comparables entre eux; mais la diversité des situations, les différences de nature imposent des limites à son application. C'est ce que nous allons nous efforcer de démontrer.

On n'est pas en droit d'exiger, au nom de la clarté que le Gouvernement mélange en un seul budget les recettes provenant de l'impôt et celles provenant d'un emprunt. Les unes sont acquises au Trésor; c'est son bien. Les autres ne sont qu'un prêt; elles représentent une charge. C'est une dette. Quelle conclusion peut-on tirer du boni ou du mali qui résulterait de l'addition de deux éléments aussi dissemblables? Aucune; cette opération ne pourrait qu'indiquer l'encaisse

disponible, sans donner aucun renseignement sur la vraie position du Trésor (1).

Aussi ne peut-on refuser aux budgets extraordinaires ou budgets d'emprunt une base rationnelle.

Mais en pratique il faut reconnaître que leur seule existence expose les finances publiques à un grand danger (2). Il est facile de charger petit à petit le budget extraordinaire de dépenses qui, vu l'impossibilité qu'il y a de tracer une ligne de démarcation absolue entre les deux, devraient incomber au budget ordinaire. On est vite amené à abuser de l'emprunt, ce qui est le pire des maux, puisqu'il compromet même l'avenir. Dès lors ne doit-on pas invoquer le principe de l'unité du budget pour faire disparaître ce danger? Le remède ne paraît guère favorable à la véritable clarté dans les finances; l'unité n'exige pas le mélange en un même compte d'éléments disparates. Il suffit que le budget forme

(1) Dans sa *Notice historique sur les finances de la Belgique,* le Ministre Malou disait à ce propos :

« Je dirais qu'il est fâcheux que l'État ait toujours fait des budgets et jamais des bilans. La comptabilité des budgets telle qu'elle a été constamment établie depuis 1830 confond dans ses résultats généraux l'ordinaire et l'extraordinaire.

Le produit des impôts et des emprunts y figure au même titre, de telle sorte que l'exercice dont la gestion a été la moins favorable peut apparaître avec un magnifique excédent de recettes...

Prenons, par exemple, l'année 1848. Le revenu ordinaire est inférieur, à celui de 1847, de 4,400,000 francs. Les dépenses ordinaires dépassent de 2 millions celles de 1847. Mais comme l'État a emprunté 37 millions et que 8,924,000 francs seulement de dépenses extraordinaires ont été rattachées à cet exercice, il se solde par un boni de plus de 11 millions. »

(2) Voy. Stourm, *Le Budget*, p. 236 et s.

un monument dont on puisse aisément apprécier l'ordonnance; il suffit que le boni ou le mali présenté soit définitif et qu'il n'y ait aucun autre compte qui vienne sournoisement le modifier en fait.

M. Graux, ministre des finances, qui réalisa en Belgique l'œuvre de l'unité du budget, fut aussi le créateur du budget extraordinaire. Celui-ci était compris dans le même volume que l'ordinaire. Il était donc facile d'en examiner la nature, de vérifier si les crédits inscrits l'étaient à bon droit, et l'opposition pouvait aisément signaler les exemples d'abus de l'emprunt en proposant le transfert de certaines dépenses à charge de l'ordinaire. Si le budget extraordinaire belge mérite des critiques aujourd'hui, c'est moins à cause de sa nature — le comte de Smet de Naeyer lui a donné des bases théoriquement solides — que par suite du retard apporté dans son dépôt. L'unité morale qui régnait sur l'ensemble par suite du dépôt simultané est détruite. Lorsque le Parlement vote à l'ordinaire les crédits qui serviront à payer les intérêts des nouveaux titres de la dette, il ignore encore l'usage qui en sera fait; lorsqu'en juillet ou en août il vote le budget extraordinaire, il n'a plus le moyen pratique d'en surveiller la composition et d'exiger éventuellement un transfert.

La Suisse n'a pas de budget extraordinaire. Mais elle a soin de tenir à part la comptabilité de ses fonds d'emprunt. Au début de l'année on décide, s'il y a lieu, l'emploi qui en sera fait, et l'on prévoit au budget, à l'article *Revenu des capitaux*, la conséquence que ces mouvements de fonds auront

pour le Trésor. Le compte d'État relèvera tous les paiements effectués au *compte des capitaux*.

L'unité exige le dépôt simultané de toutes les demandes de crédit. Ce desideratum est ainsi réalisé. Les Chambres fédérales se trouvent au moment du vote du budget devant un véritable plan financier s'étendant aux revenus fiscaux comme aux recettes provenant de l'emprunt. Celles-ci ne risquent pas d'être confondues avec les premiers. Que donnerait de plus l'observation de l'unité la plus littérale?

Une seconde atteinte au principe de l'unité du budget est l'existence des budgets annexes.

M. Stourm, auquel il faut toujours recourir pour avoir des définitions à la fois claires et impeccables, les caractérise comme suit :

« Ce sont les budgets qui spécialisent les recettes et les dépenses des diverses exploitations que l'Etat administre. » « Chacun d'eux, dit-il encore, forme donc une personnalité distincte, dont les recettes sont rapprochées des dépenses afin de laisser apparaître le solde particulier de leurs opérations, solde qui se traduit pour les uns en excédent de recettes, pour les autres en excédent de dépenses. Les excédents de recettes sont versés au budget général à titre de produits divers. Les excédents de dépenses sont couverts par des crédits de ce même budget. De sorte que, grâce à ces passations d'écritures, versements des excédents de recettes ou subventions destinées à combler les excédents de dépenses suivant les cas, chaque service annexe se balance exactement. »

En France on en compte huit : Monnaies, Caisse d'épargne, Imprimerie nationale, Légion d'honneur, Caisse des invalides de la Marine, Ecole centrale des arts et manufactures, Chemins de fer de la Réunion, Chemins de fer de l'Etat. Le Budget annexe des téléphones a été supprimé en 1906 (1).

M. Stourm espère qu'ils finiront tous par disparaître un jour ; il trouve leur isolement illogique parce qu'aucun caractère commun ne semble justifier ce groupement ; il les trouve même dangereux, disant avec un rapporteur du budget général, que leur existence a le double inconvénient de rompre l'unité du budget et de rendre plus difficile la surveillance de leurs opérations.

Malgré la haute autorité de l'auteur de ces lignes, nous ne pouvons partager cet avis. Condamner les budgets annexes parce qu'illogiques est bien radical. L'on pourrait rappeler le mot de Lord Macaulay : il ne faut jamais supprimer une

(1) On aurait tort de considérer ces budgets comme des modèles du genre, donnant toutes les indications que l'on est en droit d'exiger d'un compte industriel. « Même pour les entreprises qui font l'objet parties des budgets dits annexes, écrit M. Schelle dans un rapport de l'Institut international de statistique (Session de 1911), les documents budgétaires et les comptes définitifs de chaque année n'indiquent que le montant des dépenses d'établissement à faire ou faites dans l'année considérée, sans rappel des dépenses des années antérieures. Pour connaître le capital engagé il faut compulser les comptes définitifs de toutes ces années. Il en résulte un travail qui rappelle parfois ceux des Bénédictins et qui ne donne pas toujours des résultats satisfaisants eu égard soit à l'ancienneté des dépenses, soit à la difficulté ou à l'impossibilité de les dégager. »

Dès lors, les budgets annexes ne réalisent pas tous les avantages qu'on est en droit d'en espérer. C'est peut-être ce qui explique la sévérité des auteurs français.

anomalie parce qu'anomalie. La variété des besognes auxquelles doivent suffire les services publics et le caractère des hommes qui les mettent en œuvre — en obéissant souvent à des mobiles où la logique n'a guère son mot à dire — autorisent l'homme d'Etat à se départir dans sa conduite de la règle géométrique idéale.

N'y a-t-il pas exagération à dire que l'existence de budgets annexes détruit absolument les avantages que confère l'unité du budget? Encore une fois, il ne s'agit pas de budgets séparés, présentés à une autre date que le budget général et venant modifier le solde de celui-ci; ils ne troublent en aucune façon la balance générale; en Suisse, ils sont examinés au même moment; leur approbation est comprise dans le même vote; les crédits en sont traités dans les mêmes conditions de justification, d'annulation et de report, réalisant ainsi les trois conditions que Léon Say, hostile cependant aux budgets annexes, considérait à bon droit comme essentielles à la régularité des finances publiques. Si donc on parvient à faire valoir des raisons de pratique ou d'opportunité en leur faveur, il ne nous paraît pas que l'on puisse refuser d'en tenir compte sous prétexte de ne vouloir perdre aucun des avantages de l'unité du budget.

Traitant de cette question à la Société d'Economie politique de Paris, M. Dubois de l'Estang affirmait : « L'unité du budget est la principale garantie du contrôle, la condition essentielle de l'équilibre et l'élément indispensable d'un crédit solide. Elle ne résulte pas seulement de la façon

dont le budget est présenté, elle dépend encore des conditions dans lesquelles il est étudié, discuté, voté, exécuté, contrôlé et définitivement réglé. Mais, autant il est nécessaire d'appliquer rigoureusement le principe, autant il convient de lui donner sa signification vraie et de n'en pas exagérer les conséquences... Le principe de l'unité budgétaire n'exige pas que l'Etat absorbe les recettes et les dépenses des organismes constitués dont la personnalité est distincte de la sienne et peut se développer en dehors de lui. »

Cette dernière phrase indique fort bien l'importance de la question. Il s'agit d'adapter les règles budgétaires à un état de choses nouveau. Si l'unité rigoureuse du budget apparaît comme hautement utile pour assurer la clarté dans les comptes de l'Etat gendarme d'autrefois, elle ne se justifie plus dans sa forme primitive depuis qu'il s'est chargé d'attributions toutes nouvelles, depuis qu'il s'est fait fabricant, éducateur, transporteur. La variété de ses fonctions implique pour chacune de celles-ci des voies d'exécution différentes et il est urgent de mettre le droit en rapport avec les faits. La modification qui s'accomplit sous nos yeux dans le rôle de l'Etat rend nécessaire des réformes profondes. Toute la question du statut des employés des services publics vient de là. Autrefois, ils étaient partout et toujours agents de la puissance publique; aujourd'hui, ils exercent fréquemment des emplois absolument semblables à ceux qui existent dans l'industrie privée. On peut distinguer parmi les agents de l'Etat les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de

gestion; et s'il est certain que les premiers ont droit à une protection qui n'est pas due aux seconds, on doit reconnaître qu'aux uns comme aux autres on peut imposer des obligations dont leurs camarades de l'industrie privée ne voudraient pas.

Le droit doit se plier à une situation nouvelle; il en est de même des règles budgétaires.

L'unité ne paraît plus répondre à la complexité de l'Etat moderne; elle répand beaucoup de confusion sous une apparente symétrie, car l'ordre ne consiste pas à réunir dans un même assemblage des éléments disparates, mais à tenir compte, par un classement méthodique, des différences de nature qui exigent des différences de traitement. Si donc la pratique démontre qu'il y avantage à traiter de façon particulière les dépenses de l'Etat-pouvoir et celle de l'Etat-industriel, qu'on ne vienne pas s'y opposer au nom de principes nés d'une situation tout autre. L'existence de budgets annexes n'empêche pas l'unité de la politique financière, du moment qu'on exige le dépôt simultané de toutes les prévisions. L'exemple de la Suisse en témoigne. Nous croyons, au contraire, que cette distinction favorise la véritable clarté et l'esprit d'initiative, et qu'elle seule permet de garder à la comptabilité son rôle essentiel d'analyse poussée jusqu'à l'extrême d'une situation donnée.

Le problème qui se pose a deux aspects. Il s'agit d'abord de voir s'il est utile de conférer à certains services une personnalité distincte, que ce soit une autonomie administrative plus

ou moins grande ou une simple personnalité comptable. En second lieu, il s'agit de juger le procédé qui consiste à présenter le budget et le compte de ces administrations suivant des méthodes spéciales, en dehors du budget général.

A notre connaissance, la Société d'Economie politique de Paris a examiné la question à deux reprises : le 5 avril 1899, dans un débat sur l'unité budgétaire, et le 8 avril 1907, dans une discussion sur l'autonomie financière des services industriels de l'Etat.

En général, les orateurs se montrèrent peu favorables aux budgets annexes. Ennemis convaincus du socialisme d'État, ils doutaient de la valeur de tout remède à l'incompétence industrielle du pouvoir. Dans la première discussion M. Raffalovitch exposa les efforts faits par la France, la Prusse et la Russie pour réaliser l'unité de leur budget. Mais il reconnut la nécessité d'un budget extraordinaire pour un pays doté de régies et appuya sur le danger auquel était exposé le budget général par suite de l'instabilité des recettes industrielles. M. Alfred des Cilleuls répliqua qu'il ne pouvait partager l'enthousiasme du précédent orateur pour l'unité rigoureuse, car il ne pouvait comprendre l'unité sans l'homogénéité des parties; MM. René Worms et Alfred Neymarck défendirent le point de vue de M. Raffalovitch; MM. Gay et Fleury firent quelques réserves (1). On sembla se rallier à l'idée que chaque service devrait présenter une note donnant les éclaircissements nécessaires sur sa gestion.

(1) Voy. le compte rendu de la séance : *Journal des Économistes*, 1899.

Le débat de 1907 fut plus approfondi. M. André Pinard, le conférencier du jour, se déclara d'abord adversaire, en principe, de l'État-industriel. L'intérêt personnel est et sera toujours le grand mobile économique ; en défendant son propre bien, l'actionnaire d'une société défend en même temps le capital national. Or, l'administration d'État exclut l'intervention de l'intérêt personnel ; elle est caractérisée par la famine financière, la poussée socialiste et l'intérêt électoral. On ne peut y remédier, car le fonctionnaire ne se sent jamais vraiment responsable. On tentera vainement, en copiant les cadres extérieurs de l'organisation privée, d'en réaliser les avantages, car on ne fera jamais qu'une administration d'État constitue, aux mains d'actionnaires, une propriété échangeable, c'est-à-dire discutée, et dont les obligations et les avantages sont fixés par contrat. En un mot, l'autonomie financière ou n'importe quelle autre combinaison est dangereuse parce qu'illusoire. L'autonomie des chemins de fer instituée en France en 1878 n'a donné de bons résultats ni pour le réseau, ni pour le contrôle. L'ingérence parlementaire n'a pas cessé. M. Pinard conclut en signalant les critiques adressées à l'administration des chemins de fer de l'État belge.

M. Stourm fit ensuite valoir les avantages de l'unité budgétaire ; il déclara qu'à son avis l'introduction de la comptabilité industrielle était impossible — les services ne connaissant pas leur capital d'établissement — et même inutile, car ils n'ont pas intérêt à le connaître, puisque ce n'est pas eux qui en paient les intérêts et l'amortissement.

A cela on peut répondre qu'une moyenne vraisemblable pourrait être prise dans les cas où l'on ne saurait arriver à une évaluation rigoureusement exacte; si l'État n'a pas de dividende à distribuer, ni de faillite à craindre, il doit cependant connaître le capital consacré à ses entreprises industrielles, afin de pouvoir évaluer le prix de revient des produits livrés à la consommation; l'entretien du capital est un des éléments essentiels sur lesquels on tablera pour cette évaluation. C'est en somme ce que fit remarquer M. Georges Martin, en disant que si l'État est mauvais industriel, c'est d'abord parce qu'il est détestable comptable (1).

D'ailleurs, continue M. Stourm, comment évaluer comme il le faudrait, pour avoir cette comptabilité précise qu'on rêve, les prestations que les services publics rendent à l'Etat lui-même? Il croit que ce n'est pas le budget qui doit rensei-

(1) M. Georges Michel en fournit un joli exemple dans *l'Économiste français* du 1er avril 1899 : « Alors qu'on sait exactement ce qu'ont coûté les autres réseaux, il est impossible de savoir même approximativement le coût du réseau de l'État. Les estimations varient de quelques centaines de millions...

» En 1886, M. Cavaignac évaluait à 830 millions le coût des lignes en exploitation ou en construction à la fin de 1883. L'année d'après, M. Prévet portait ce chiffre à 850 millions. MM. Baihaut, Pelletan, Terrier et Guillemet ont trouvé ces chiffres trop élevés et les ont rectifiés, de telle sorte qu'au 21 décembre 1893 M. Guillemet arrivait à un total de 811 millions. Enfin, dans son rapport sur le budget de 1897, M. Gruet a repris le calcul de cette évaluation et l'a fixée à 744,500,000 francs au 31 décembre 1894. Or, M. Sibille (le rapporteur de 1899) ramène les évaluations de ses prédécesseurs au chiffre très réduit de 600,638,000 francs. Par quel miracle un réseau, qui avait coûté 850 millions en 1884, n'en coûte-t-il plus que 600 en 1897, alors que l'on a construit des lignes nouvelles, amélioré les lignes anciennes, agrandi les gares et multiplié les stations et les installations? »

gner la situation exacte de chaque service; c'est aux chefs à le faire dans leurs rapports qu'il serait bon de publier.

C'est la pensée qu'il exprime nettement dans son livre : « Il est certainement désirable, écrit-il, que tout service puisse rassembler, en un seul faisceau, ses recettes et ses dépenses particulières de manière à mettre en relief le solde définitif qui en résulte... Pour cela il suffirait de demander à chaque administration de publier annuellement le compte rendu raisonné de sa gestion... Dans beaucoup de pays, en Angleterre notamment, ces rapports annuels forment, dès à présent, une obligation imposée aux services. En quelques lignes, dans des cadres déterminés d'avance, ceux-ci décomposent les chiffres inscrits aux budgets, rapprochent les dépenses des recettes corrélatives et déduisent, comme le ferait un établissement industriel, les résultats nets de leur exploitation... De même en Prusse, le volume du budget, après avoir d'abord présenté l'universalité des recettes et l'universalité des dépenses dans le texte du projet de loi lui-même comme en France, reprend dans une seconde partie, sur laquelle aucun vote ne portera plus, uniquement à titre d'éclaircissement, la spécialisation de chacune des administrations industrielles précédemment développées. Là réside la spécialisation rationnelle, à bon droit réclamée. Elle fait défaut chez nous. Mais sa place, nous le répétons et la chose paraît démontrée, n'est pas dans le budget de l'Etat (1). »

(1) *Le Budget,* p. 141.

M. Stourm n'est-il pas quelque peu optimiste en croyant que les députés vont, pour s'éclairer, consulter à la fois un volumineux budget et des rapports spéciaux? La pratique démontre que plus on multiplie les documents parlementaires, moins on les lit; or, nous voyons dans le système de la spécialisation des services industriels non seulement un procédé pouvant stimuler l'initiative des fonctionnaires et suggérer aux dirigeants d'utiles réflexions, mais surtout une garantie contre les générosités faciles des députés et contre les fausses économies qui permettent d'équilibrer fictivement le budget général, en rognant les crédits indispensables à une exploitation rationnelle. Il faudrait donc qu'on s'en inspirât uniquement dans les votes, dans les discussions et dans les polémiques de presse. Si l'on fait figurer à côté de la comptabilité industrielle la comptabilité purement budgétaire, on la baille trop belle à ceux qui, mécontents des conclusions irréfutablement déduites de la première, se borneront à s'inspirer de la seconde dans leurs propositions et leurs votes. Ainsi, nous supposons que dans la comptabilité spéciale d'une régie figure un poste de x francs prélevés sur le bénéfice net en vue de constituer un fonds de réserve pour le perfectionnement du matériel ou son renouvellement; on l'admettra volontiers, car il faut économiser dans les années grasses pour parer aux années maigres. Mettez, au contraire, dans le budget général de l'Etat un versement identique. Il se trouvera aussitôt des orateurs qui démontreront qu'il est des dépenses infiniment plus urgentes, que telle catégorie d'em-

ployés attend depuis des années une augmentation de salaire et le ministre aura bien de la peine de maintenir ce poste, pourtant indispensable.

Ce sont des constatations de ce genre qui ont amené un grand nombre de financiers très compétents à interpréter le principe de l'unité du budget d'une façon moins rigoureuse que M. Stourm.

Dans son grand ouvrage sur le budget, qui doit compter dix forts volumes dont les premiers seulement ont paru, M. Gaston Jèze reconnaît que la « non-assignation des recettes » comme il dit, aboutit pour les services industriels de l'Etat comme les postes, les télégraphes, les téléphones, les chemins de fer, à deux inconvénients très graves : d'abord, gêne pour la bonne gestion du service ; le ministre des finances sera amené, en vue de maintenir l'équilibre sans devoir recourir à de nouveaux impôts, à faire des économies sur le matériel indispensable (1).

(1) Dans son rapport à la Chambre française sur le budget des télégraphes et téléphones de 1904, M. Paul Sembat s'exprimait ainsi au sujet d'une proposition de créer un budget autonome : « Les auteurs (de la proposition) estiment sans doute que le ministre des finances et les commissions du budget sont portés à user, comme moyen de contrôle, d'un procédé aussi facile que périlleux en comparant les crédits d'un chapitre aux crédits alloués pour le même chapitre au cours des exercices précédents. » Après avoir expliqué le danger de cette façon d'agir, il déclare qu'il faut rompre avec les règles actuelles. Avec un budget autonome « il deviendrait possible de rassembler les fonds importants nécessaires à telle grande transformation d'outillage ; par là les fabrications pourraient s'effectuer en temps utile, dispensées de retards souvent considérables, et, en revanche, les finances publiques y gagneront puisqu'on éviterait des demandes de crédits extraordinaires ou supplémentaires. En

En second lieu, danger pour le budget général par suite de la difficulté de faire des prévisions certaines quant aux recettes des services industriels, infiniment plus sensibles que les autres aux fluctuations économiques et aux contre-coups politiques. M. Jèze ne se dissimule pas les objections que font les partisans de l'unité rigoureuse.

« La personnification d'un service public, dit-il, ne doit avoir lieu qu'après avoir pesé, pour le service public en question et pour un pays donné, les avantages et les inconvénients, lesquels varient d'après l'étendue du service, l'importance des recettes spécialisées, la nature de ces recettes. Ce qui est vrai, c'est que l'assignation des recettes par personnification des services ne doit intervenir qu'en dernière analyse, s'il est bien prouvé qu'il n'y a pas d'autre moyen financier de permettre aux organismes chargés du service industriel les moyens d'opérer rapidement les transformations d'outillage et les augmentations du personnel nécessités par les besoins publics et de régulariser l'effet de l'exploitation industrielle sur le budget général de l'Etat en empêchant que les fluctuations des recettes du service ne rompent l'équilibre budgétaire ou ne gênent le service de la trésorerie (1). »

Etudiant les dangers de ces fluctuations, le même auteur, dans un remarquable article paru en 1905 dans la *Revue de*

résumé, à l'heure présente, le développement de l'outillage est subordonné aux facilités financières du moment et en subit le brusque contre-coup. S'il y a des excédents, le ministre des finances est bon prince ; si le déficit menace, il refuse tout. »

(1) T. I, p. 235.

législation et de science financières (1), disait encore : « Les difficultés proviennent toutes de règles financières dont l'excellence est certaine — l'histoire en témoigne — mais dont l'application absolue constitue un obstacle pratiquement insurmontable à toute mise en vigueur rapide, immédiate des plans nouveaux d'exploitation. » Et, répondant plus loin à ceux qui s'opposent à tout changement au nom de ces principes, M. Jèze écrivait : « La question me paraît mal posée. La valeur des règles financières célèbres que j'ai énumérées (il s'agit de l'annalité et de l'unité) n'est pas en cause. C'est leur portée d'application qu'il s'agit de préciser. Elles ont été élaborées pour un certain état de choses. Pour ces situations, incontestablement, ces règles qui ont fait leurs preuves, il faut les maintenir intactes et les appliquer avec la plus grande rigueur. Mais, ce qui est non moins certain, c'est que les conditions ont changé. A côté des services publics anciens il y en a de nouveaux et d'un caractère tout différent. Ce fait, il faut compter avec lui. Or, les règles financières auxquelles j'ai fait allusion constituent, je crois l'avoir démontré, une entrave sérieuse au développement nécessaire, indispensable du service. La conséquence, c'est qu'il faut les assouplir ou les mettre partiellement de côté si l'assouplissement n'en est pas possible. N'est-ce pas le propre des institutions juridiques et financières de n'avoir qu'une valeur relative? L'emprunt en perpétuel, bon pour l'Etat, excellent même, ne vaut rien pour

(1) Page 765.

les départements et les communes. Voilà un exemple de la relativité des règles financières. »

M. Pierre Baudin, ancien ministre français, analysant dans son ouvrage *Le budget et le déficit* les causes des difficultés financières qui assaillent le gouvernement de son pays, ne craint pas d'en découvrir une des raisons principales dans l'interprétation abusive de ce qu'il appelle les dogmes de l'unité et de l'annalité.

« Les théoriciens de l'unité budgétaire, écrit-il, ont confondu deux idées qui sont parentes mais qui doivent être distinguées nettement : l'universalité du budget et son unité.

» Le budget doit être universel, c'est-à-dire qu'il doit contenir toutes les dépenses de l'Etat. Mais il ne peut être un. Il a besoin de la pluralité. Il ne peut s'en passer. Les dépenses sont tellement affectées par leur nature qu'elles s'évadent des moules archaïques où on prétend les retenir. »

Et il cherche à démontrer, par des exemples patents, que le principe de l'unité n'a jamais été assez fort pour empêcher « les petits tours de main » du ministre des finances, alors qu'il a rendu impossible une gestion rationnelle des entreprises économiques de l'Etat et entraîné le pays dans l'emprunt à jet continu sans plan d'amortissement sérieux. Poussant jusqu'au bout les conséquences de sa théorie, il se fait nettement le champion non seulement de la spécialisation des budgets industriels, mais encore de leur autonomie. Nous aurons l'occasion de voir, lorsque nous parlerons de l'autonomie des chemins de fer fédéraux, quelles sont les considé-

rations que fait valoir, à l'appui de sa thèse, l'honorable sénateur. Mais ce qui nous importe le plus en ce moment, c'est que dans de nombreux pays on se rend compte des dangers du mélange des recettes fiscales et des recettes industrielles. Le socialisme municipal, qui fait incontestablement des progrès, rend le problème d'autant plus actuel.

M. Louis Richald disait déjà dans son livre sur les finances communales de la Belgique (1) : « Un équilibre budgétaire reposant, pour ainsi dire, exclusivement sur la prospérité d'une industrie, donc sur des chances aléatoires, possède-t-il les conditions de stabilité que doit réunir le budget d'une administration publique? Et encore, s'il ne s'agissait que de l'exploitation du monopole lui-même, si le bénéfice était uniquement obtenu par la seule vente de la chose fabriquée, du gaz, par exemple ; mais on sait que des opérations commerciales très importantes viennent se greffer sur l'exploitation, découlant, nécessairement, de la fabrication (coke, goudron, eaux ammoniacales). Or, ceux-ci ne sont pas protégés par des monopoles et suivent toutes les fluctuations de l'offre et de la demande comme toutes les autres marchandises. Un équilibre ainsi obtenu n'est-il pas bien précaire? (2) »

(1) Page 204.

(2) L'analyse donnée par *The Economist*, du 21 février 1903, conduit à réduire le profit moyen des régies municipales anglaises de 90 millions — chiffre passé par les avocats du système — à celui de 9 millions et demi.

Dans l'*Economiste Français* du 27 octobre 1900, M. Paul Leroy-Beaulieu remarque que pour un capital total de £ 881,525,950 il n'est prévu que £ 811,672 pour la dépréciation du matériel, soit pour les distributions d'eau £ 15,000 pour 48 millions de livres de capital ; pour le gaz £ 37,000

La loi italienne sur la municipalisation des services publics, œuvre de M. Giolitti, pare à ce danger en faisant de chaque régie une agence distincte ayant son budget. « La comptabilité industrielle, dit M. Brees dans la *Revue Economique Internationale*, est déjà usitée dans un grand nombre de villes allemandes, suisses, etc. L'unique comptabilité budgétaire n'est plus guère pratiquée qu'en France et en Belgique. Toutefois, Gand et Saint-Gilles ont organisé pour leurs régies une comptabilité industrielle. » Mais, pour respecter la loi, celle-ci ne figure dans les comptes officiels qu'à titre d'éclaircissement. Il est pourtant bien nécessaire d'empêcher les autorités locales de se glorifier, devant leurs électeurs, de bonis fictifs dus à des amortissements insuffisants ou à des économies de matériel (1).

La Suède, qui avait déjà un budget spécial des chemins de fer, vient de soustraire du budget général les postes, les télégraphes, les domaines et les comptes de ses usines de houille blanche.

La France elle-même est sur le chemin de la conversion; l'autonomie administrative des services de l'Etat plaît à certains partis de gauche qui voudraient voir remettre à des cor-

pour 20 millions; pour les trams £ 8,500 pour 3,200,000. On préfère relever les traitements des électeurs que de gérer en bon industriel.

La chronique financière du *Journal des Débats* signale, en août 1911, que la réserve pour le renouvellement du matériel des trams anglais ne s'élève qu'à 1 1/2 p. c. du capital, alors que le minimum devait être 5 p. c.

(1) M. Brees a examiné la question en détail dans son livre *Les Régies et les concessions communales en Belgique*, p. 395, et dans un article de la *Revue économique et internationale*, 1907, p. 572.

porations de fonctionnaires la gestion des services publics; mais en attendant ils veulent bien reconnaître l'excellence de l'autonomie financière des services industriels ou susceptibles d'être exploités industriellement. Le rétablissement du budget annexe des téléphones sera réalisé à brève échéance. M. Steeg déposa, en 1910, un projet à cette fin (1). Dans son exposé des motifs il montrait la nécessité, pour l'Etat patron, d'avoir, comme tout entrepreneur, un compte d'exploitation exact, de pouvoir emprunter, de pouvoir se constituer des réserves, et il proposait, pour les postes, télégraphes et téléphones, la création d'un budget annexe avec un compte capital et un compte d'approvisionnement.

M. Charles Dumont, dans son rapport de 1911 sur le budget des postes, télégraphes et téléphones, reprend les idées de M. Steeg, mais sans vouloir aller comme lui jusqu'à l'autonomie administrative. Il n'admet qu'une autonomie « partielle et contrôlée » et conclut par deux desiderata :

1° Inscrire toutes les recettes et toutes les dépenses du service postal, télégraphique et téléphonique dans un double tableau comparé; faire du budget des postes, télégraphes et téléphones un budget annexe rattaché pour ordre au budget général;

2° Modifier le régime des avances, organiser un service d'approvisionnement général, soumettre à l'autorisation

(1) Voy. aux annexes.

législative les offres d'avances remboursables aussi bien que les emprunts amortissables sur recettes spécialisées.

Toutes ces mesures procèdent du désir, très louable, de conformer l'Etat moderne aux fonctions nouvelles qu'il entreprend. Quelle que soit l'opinion que l'on ait sur l'extension de ses attributions, on ne peut qu'approuver toute mesure qui assure la régularité des recettes en distinguant soigneusement celles qui sont permanentes ou à peu près, de celles qui présentent plus d'aléas ; on ne peut qu'approuver les mesures tendant à donner aux entreprises industrielles de l'Etat une véritable structure financière, les protégeant contre les funestes conséquences de la surenchère électorale. Certes, elles pâtiront toujours du vice originel dont elles sont atteintes, mais dans une mesure plus faible et avec moins de risques pour la société. A ceux qui doutent de l'efficacité de ces modifications de forme, l'exemple de la Suisse peut offrir quelque intérêt. Nous avons vu les raisons qui commandaient la prudence aux hommes investis de la responsabilité des affaires fédérales. Voyons comment ils la mettent en pratique.

CHAPITRE III

LA SPÉCIALISATION DES RECETTES DANS LE BUDGET SUISSE

§ 1er. — *Les régies fédérales.*

La spécialisation des recettes, dont nous avons esquissé les avantages et les inconvénients, affecte dans le budget suisse trois formes différentes, plus marquées les unes que les autres.

Il y a d'abord certaines recettes qui figurent simplement au budget général en déduction des dépenses prévues; il s'agit des prévisions établies pour des établissements fédéraux peu importants, ne justifiant pas la création d'un véritable budget annexe, mais dont le caractère paraît se plier malaisément à la pure comptabilité budgétaire.

Il y a ensuite les budgets annexes, figurant à la suite du budget général, qui présentent des tableaux complets de recettes et de dépenses et réalisent pleinement la définition de M. Stourm (1). Il y a, enfin, le budget de l'administration autonome des chemins de fer, absolument indépendant de tous les autres.

(1) Voy. plus haut page 25.

La première forme est une simple exception à la règle générale admise que le budget doit être brut. Ainsi, nous voyons figurer au Budget de 1911, page 49, le tableau reproduit à la page ci-contre nous donnant un extrait des prévisions de dépenses de l'école polytechnique (1).

Il en est de même au compte d'Etat de 1910, p. 41.

Ce procédé de comptabilité est en usage pour la station centrale de météorologie, pour l'établissement d'essai de résistance des matériaux de construction, pour la station centrale d'essais forestiers, pour le Musée national suisse, pour la station d'essai des combustibles, services dont les évaluations de crédit figurent toutes au chapitre VII du budget du département de l'intérieur. Il s'agit donc d'instituts scientifiques jouissant, en fait, d'une large indépendance et formant des corps organisés. Un arrêté du Conseil fédéral, en date du 19 février 1877, réglant l'organisation du département des finances, leur reconnaît nettement ce caractère en les dispensant, à l'article 66, de solder leurs dépenses par le seul moyen de mandats sur la caisse de l'Etat; les fonctionnaires supérieurs de ces établissements sont autorisés à viser les mandats de paiement qui pourront être payés directement par leur propre caisse. Pour rendre le contrôle efficace, ces caisses particulières font partie intégrante de la caisse d'Etat et sont, à ce titre, soumises au contrôle administratif, au point de vue de la forme et de l'exactitude des chiffres, et au con-

(1) Voy. les tableaux pages 39 et 40.

Compte de 1909 Fr.	Cts.	Budget de 1910 Fr.	DÉPENSES	Budget de 1911 Fr.	Fr.
			B. Département de l'intérieur		
			VII. Établissements scientifiques et artistiques de la Confédération.		
			1. *Ecole polytechnique* (suite).		
1,401,526	17	1,492,155	Report .		1,528,700
25,000	—	25,000	VII. Versement au fonds de l'école		—
—	—	8,000	VIII. Crédit extraordinaire pour la participation à l'exposition suisse d'agriculture, à Lausanne		—
1,426,526	17	1,525,155	Total des dépenses .		1,528,700
			RECETTES A DÉDUIRE :		
16,000	—	16,000	1. Subside du canton de Zurich .	16,000	
			2. Taxes (recettes brutes).		
185,400	—	240,000	*a*) Ecolages et honoraires (non compris les honoraires des profess. agrégés). fr. 243,000		
21,350	—	19,000	*b*) Droits d'inscription et d'examen. . 21,000		
54,725	—	55,000	*c*) Droits d'atelier, de laboratoire et de bibliothèque . . 57,500	321,500	
8,000	—	8,000	3. Subventions aux collections communes de sciences naturelles	8,000	
1,000	—	1,000	4. Contribution du département militaire aux frais d'administration de la section des sciences militaires	1,000	
5,000	—	5,000	5. Contributions des deux établissements d'essais agricoles aux frais d'administration .	5,000	
2,000	—	2,000	6. Contributions de la station centrale d'expériences forestières, du laboratoire pour les essais de combustibles et de la station centrale de météorologie aux dits frais . .	3,000	
5,969	40	5,000	7. Divers	5,000	
299,444	40	351,000	Total des recettes .		359,500
1,127,081	77	1,174,155	Excédent de dépenses à la charge de la Caisse fédérale .		1,169,200

COMPTE DE 1909		BUDGET ET CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES	DÉPENSES	RÉSULTATS DES COMPTES			
				Fr.	Cts.	Fr.	Cts.
			B. — DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR				
			VII. — Etablissements scientifiques et artistiques de la Confédération.				
			1. *Ecole polytechnique.*				
			Dépenses :				
68,480	05	66,700	I. Traitements	63,217	98		
180,186	92	189,140	II. Administration	192,094	87		
857,114	89	909,420	III. Corps enseignant	900,283	50		
294,953	31	320,095	IV. Matériel d'enseignements, ateliers, laboratoires et collections	327,879	71		
400	—	2,000	V. Prix	1,140	—		
391	—	4,800	VI. Imprévu	5,257	70		
25,000	—	25,000	VII. Versement au fonds de l'Ecole	25,000	—		
—	—	8,000	VIII. Crédit extraordinaire pour la participation à l'exposition suisse d'agriculture à Lausanne	10,280	19		
1,426,526	17	1,525,155	Total des dépenses	1,525,158	95		
299,444	40	351,000	*A déduire* : Recettes	367,966	30		
1,127,081	77	1,174,155	Dépenses à la charge de la Caisse d'Etat fédérale			1,157,187	65

trôle parlementaire représenté par la délégation des finances. Celle-ci est un corps de six membres des deux Chambres chargé d'examiner et de contrôler toute la gestion financière de la Confédération. Cette indépendance administrative qu'on leur accorde ne les libère en rien de l'obligation de se conformer scrupuleusement aux chiffres établis par la loi des finances et de celle de porter dans leurs comptes toutes les recettes et toutes les dépenses effectuées. Le contrôle est suffisamment efficace pour faire découvrir rapidement toute irrégularité. Ainsi, en 1902, la délégation découvrit qu'à la poudrerie de Worblaufen, dont il sera question plus loin, on avait créé, à côté de la caisse régulière de l'établissement, une caisse spéciale alimentée par des ventes d'objets d'inventaire et dont le produit venait grossir subrepticement les crédits alloués par le Parlement. Elle fut immédiatement supprimée et fondue dans la caisse générale. Il n'est donc pas étonnant qu'une disposition spéciale dans la forme du budget vienne reconnaître à ces établissements l'indépendance dont ils jouissent en fait.

La légitimité de toute exception à la règle qui impose au gouvernement l'obligation de présenter son budget brut à été discutée par les auteurs au sujet de l'inscription au budget des frais de perception des impôts (1). Ceux-ci n'y figuraient pas sous le Consulat et sous l'Empire, les administrations fiscales n'étant pas encore dégagées de toute ressem-

(1) Voy. Stourm, *Le Budget*, p. 143 et suiv.

blance avec celles des fermiers généraux. Une ordonnance royale du 26 mars 1817 supprima en France cet abus, source de graves dangers pour le Trésor et d'erreurs pour le Parlement qui ne pouvait juger en connaissance de cause le « prix de revient » de telle ou telle taxe, ce qui est pourtant absolument nécessaire pour en apprécier sainement l'opportunité. Aujourd'hui les frais de perception des impôts figurent partout au budget, sauf, paraît-il, dans quelques Etats allemands. Mais dans le cas qui nous occupe la question est tout autre : aucune recette ni aucune dépense n'est dissimulée. Toutes sont inscrites au budget, mais de façon à faire ressortir immédiatement quelle est la charge tombant en réalité sur le trésor fédéral. Peut-on sérieusement prétendre qu'on n'y gagne pas en clarté? Tout le monde reconnaîtra facilement l'utilité qu'il y a à laisser une certaine indépendance aux établissements scientifiques, à simplifier les formalités administratives autant que possible, à laisser à leurs chefs responsables la direction de leur petit ménage. Le budget suisse et le règlement de comptabilité tiennent compte de cette situation. Cela n'est-il pas préférable à la tendance française de ne reconnaître aucun corps organisé? Cela ne vaut-il pas mieux que ces élégantes tracasseries, chef-d'œuvre de la législation financière, par lesquelles, nous dit M. Stourm, la Cour des comptes en France, défendant le principe de la centralisation de toutes les recettes dans un grand fonds commun, veut empêcher les conservateurs du château de Rambouillet d'employer à la consommation inté-

rieure des bâtiments les bois abattus dans le parc? L'administration des domaines doit intervenir pour vendre les arbres, et le chauffage doit être entièrement payé sur les crédits législatifs. La Cour des comptes ne veut admettre aucune simplification (1).

Adaptée à la comptabilité d'établissements jouissant en fait d'une assez large autonomie, cette première forme de spécialisation des recettes n'offre aucun inconvénient. Le principe de l'universalité du budget est respecté. La rapidité avec laquelle a été découverte l'existence de l'abus que nous avons signalé à la poudrerie de Worblaufen montre l'efficacité du contrôle, et l'existence d'abus analogues en France, comme le prouvent les rapports de la Cour des comptes, démontre que le système de la non-affectation des recettes ne les rend pas impossibles. Grâce au système adopté en Suisse, le député ou n'importe quel citoyen se rend compte, par un simple coup d'œil, des sacrifices supportés par la caisse fédérale en

(1) M. Stourm signale très loyalement les inconvénients du système qu'il défend; d'après des articles parus dans le journal *Le Temps*, sur la marine française en 1888-1889, il écrit : « Un arsenal a besoin de 100,000 kilos d'acier; il possède dans ses magasins 200,000 kilos de vieux fers. Rien, semble-t-il, ne serait plus simple que de dire à un fondeur : prenez mes vieux fers, je prendrai votre acier et je vous payerai la différence. Oui, mais comment surveiller le fonctionnaire chargé de ce marché direct? Il pourrait s'entendre avec le fondeur et voler l'Etat. L'Etat ne veut pas être volé: de son côté, le fonctionnaire ne veut pas être soupçonné. On repousse donc les marchés de gré à gré et on a recours à la vente publique qui met complètement à couvert la responsabilité des fonctionnaires. On pourrait perdre 15 ou 20,000 francs dans une prévarication, on perd des millions dans les enchères, mais les principes administratifs sont saufs. » — *Le Budget*, p. 148.

faveur de chacun des établissements scientifiques. Il n'y a pas moyen, lorsqu'on demande un relèvement de crédits, de dorer la pilule en parlant vaguement des recettes qui viennent alimenter le budget des voies et moyens. La situation est claire et nette; elle se résume dans l'alinéa mentionné au tableau que nous avons reproduit : *excédent à charge de la caisse fédérale 1,169,200 francs*. Il n'y a plus à discuter.

Passons aux budgets annexes; ils figurent à la fin du volume du budget général dans un appendice intitulé : *Etablissements fédéraux en régie*. Ce sont les comptes de l'intendance des poudres, de la régie des chevaux, des ateliers de construction, de la poudrerie militaire, des fabriques de munitions, de la fabrique d'armes, tous services qui relèvent du département militaire; ceux de l'administration de la monnaie dépendant du département des finances; ceux des établissements fédéraux d'essais et d'analyses agricoles relevant du département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture ainsi que ceux de l'établissement d'essais d'arboriculture, du dépôt d'étalons; enfin, les comptes de l'administration des postes, télégraphes et téléphones relevant du département des postes et chemins de fer.

Neuf de ces services paient des intérêts à la caisse fédérale pour le capital d'établissement mis par celle-ci à leur disposition, c'est-à-dire tous, sauf ceux relevant du département de l'agriculture qui ne sont guère importants.

Ces capitaux sont estimés comme suit :

1° Administration des poudres	. . fr.	300,036.97
2° Régie des chevaux	. . . . . .	1,034,599.10
3° Ateliers de construction	. . . . .	485,368.50
Usine électrique	. . . .	95,645.00
4° Poudrerie militaire	. . . . . .	759,647,70
5° Fabriques de munitions.	Thoune .	1,375,935.75
	Altorf. .	1,013,348.55
6° Fabrique d'armes.	. . . . . .	174,653.56
7° Monnaie.	. . . .	167,653.35
8° Postes	. . . .	6,381,919.16
9° Télégraphes	. . . .	15,656,965.39
Compte de construction.	. . . .	19,029,058.97
Total.	. . . fr.	46,474,932.00

De ce chef la caisse fédérale perçoit, comme le dit le compte d'Etat au chapitre « Immeubles et capitaux : recettes, 1,858,997 fr. 40 », somme qui représente les intérêts à 4 p. c. de ce capital.

Mais les établissements susdits paient encore un loyer pour les immeubles fédéraux qu'ils occupent; l'administration des douanes fait de même, ainsi que l'Ecole polytechnique. Ces immeubles sont estimés à la somme de 46,497,730 francs au 31 décembre 1910, ce qui, à 4 p. c., entraîne des versements s'élevant à 1,700,000 francs environ au profit de la caisse fédérale.

Jusqu'en 1908, les immeubles et capitaux n'étaient grevés

que d'une redevance de 3 1/2 p. c. Le message explicatif du budget de 1909 déclare que ce taux doit être relevé à 4 p. c., conformément aux conditions actuelles du marché de l'argent.

Chacune de ces administrations tient une comptabilité complète. Ainsi, un règlement du 19 août 1902 décide que l'établissement d'essais de Wadensil aura :

1° Un livre de caisse;

2° Un compte d'avances;

3° Un livre de factures;

4° Un livre d'inventaire;

5° Un livre de contrôle du personnel et des traitements;

6° Un livre de quittances;

7° Un grand-livre.

Pourtant, aux termes de l'article 25 de l'arrêté du Conseil fédéral sur l'organisation de l'administration des finances, dont nous avons déjà eu l'occasion de parler, « toutes les recettes des départements et des administrations forment partie intégrante de la caisse d'Etat; elles sont versées dans celle-ci à des époques déterminées ou demeurent à la disposition du caissier d'Etat ».

Et les articles 45 et 46 précisent que la caisse d'Etat se compose des fonds que le caissier d'Etat gère directement et de ceux qui sont à sa disposition, c'est-à-dire de ceux qui sont dans les caisses d'arrondissement des postes et des péages, et de ceux qui sont dans les caisses des administrations qui possèdent un fonds d'exploitation particulier.

L'article 87 déclare que « ces administrations sont en

compte courant avec la caisse d'Etat ». Lorsqu'elles ont besoin de fonds, elles adressent leurs demandes directement au département des finances qui leur délivre à compte du crédit annuel un mandat sur la caisse d'Etat.

Chaque administration tient un inventaire précis de son matériel. Le rapport de gestion du département des finances de 1896 déclare qu'à partir du 1er janvier 1897 chaque pièce justificative d'une dépense concernant l'acquisition d'objets d'inventaire devra, avant que le paiement soit effectué, être revêtue de la mention que les objets ont été portés à l'inventaire, sauf pour ce qui doit être immédiatement consommé. Ce n'est que la stricte application de l'article 83 du règlement de 1877 : « Chaque administration tient, conformément au règlement de 1859, un inventaire spécial de ses meubles et ustensiles; cet inventaire est établi de manière à ce que chaque objet y soit mentionné séparément et que l'augmentation et la diminution de valeur qu'il a subie dans le cours de chaque année puisse être exactement indiquée ».

Nous avons vu que les mandats de paiement pouvaient être émis directement par les chefs de service; l'article 168 du même règlement précise : « Les fonctionnaires supérieurs des administrations des poudres, des monnaies et domaines, du laboratoire, de l'atelier de construction, du dépôt de munitions et de la fabrique d'armes sont autorisés à payer les traitements prévus par le budget et les salaires fixés, ainsi que les frais d'achat de fabrication et de réparation, jusqu'à concurrence du montant déterminé par les règlements spéciaux. »

Il ne nous appartient pas de nous étendre sur le détail des règlements de comptabilité. Bornons-nous à dire, d'après le travail de M. Imboden, que ces règlements sont relativement récents (1). En 1848, le Conseil fédéral s'était adressé à la Prusse pour obtenir d'elle la collection de ses lois et ordonnances. La demande ne fut pas accueillie. On élabora alors un règlement provisoire, remplacé par un régime définitif en 1854 et remis à jour en 1877. Ce dernier règlement est encore en vigueur dans ses parties essentielles.

On a remarqué le nombre considérable de régies qui dépendent du département militaire. On adopta d'abord la comptabilité par budgets annexes afin de ne pas gonfler artificiellement, en faisant figurer des crédits à la fois en recettes et en dépenses, les crédits de ce ministère toujours assez attaqués au sein des Chambres. On trouva ensuite le procédé clair et pratique. D'ailleurs, ces régies jouissent d'une réelle indépendance, ainsi qu'en témoignent ces extraits du règlement visant les attributions du directeur de l'une d'elles :

« Art. 3. — Un directeur placé à la tête de l'établissement est responsable de sa bonne direction et de ses résultats financiers.

» Il fixe les prix auxquels les travaux sont entrepris s'ils ne

(1) M. Imboden, le distingué secrétaire du Département des finances, est l'auteur de l'article sur les finances fédérales qui figure dans le *Dictionnaire géographique de la Suisse*. Il a publié aussi une monographie des dettes de la Confédération.

sont pas déjà fixés par des tarifs approuvés par le département.

» Il pourvoit aux achats de matières premières, il dirige les travaux des ateliers et du bureau ; à l'exception du teneur de livres, il nomme toutes le personnel et le licencie suivant les besoins.

» Deux fois l'an les nouvelles nominations sont envoyées à Berne pour être ratifiés par le département militaire... Le directeur pourvoit à temps à ce que l'établissement soit constamment et suffisamment occupé. Il pourvoit à ce qu'un contrôle soit exercé sur les produits de la fabrique et il est responsable de la stricte exécution de ce contrôle ainsi que de la bonne qualité du matériel livré par la fabrique.

» Il fixe les salaires et les accords...

» Il établit le budget annuel...

» Art. 6. — Outre l'inventaire et le compte annuel, on enverra dans le courant du mois de janvier un rapport général sur la marche de l'établissement pendant l'année écoulée.

» Art. 7. — On conclura sous réserve de ratification des conventions pour toutes les acquisitions dont le montant dépassera le chiffre de 2,000 francs... »

Des ordonnances du même jour (7 février 1876) règlent sur des bases identiques l'organisation des autres établissements relevant du département militaire. Elles ont été modifiées depuis dans leur détails. Les mêmes dispositions ou à peu près sont en vigueur dans les autres départements.

Les arsenaux peuvent donc être comparés à très juste

titre à des établissements industriels, puisqu'ils ont un compte capital, un inventaire minutieusement établi où l'on distingue le matériel productif et les simples provisions.

Ainsi le budget de 1911 prévoit :

Département militaire.

V. — *Fabrique de munitions de Thoune.*

Recettes :	
1° Munitions pour armes à feu . . . . fr.	3,010,000
2° Munitions d'artillerie.	1,960,000
3° Augmentation de l'inventaire	30,000
Total des recettes . . . . fr.	5,000,000
Dépenses :	
1° Frais d'administration . . . . fr.	27,400
2° Frais de fabrication : salaires	1,350,000
Matières premières	3,285,000
Divers, force motrice.	150.628
3° Achats inventoriés.	30,000
4° Intérêts au capital d'exploitation	64,000
5° Intérêts au capital immobilier	34,972
6° Diminution de l'inventaire	58,000
Total . . . fr.	5,000,000

Bilan.

Recettes. . . . . fr.	5,000,000
Dépenses	5.000,000
Versement du produit net	

Le produit net fut, en 1910, de 441,932 francs. Il figure au compte d'administration, aux recettes, et à côté la recette brute se trouve indiquée pour mémoire.

On tient beaucoup à ce que ces régies ne soldent pas en déficit, afin de livrer leurs produits au prix de revient exact. Ainsi, le 23 décembre 1876, l'Assemblée fédérale votait la résolution suivante : « Le Conseil fédéral est invité à couvrir le déficit résultant de la fabrication de la poudre et des munitions en augmentant le prix de vente jusqu'à concurrence du prix de revient et à augmenter alors en proportion les subsides aux sociétés volontaires de tir. »

On peut comparer cet ordre au gâchis qui règne dans les arsenaux maritimes français. Dans un article paru le 25 février 1911 dans l'*Economiste français*, M. Louis Nail dit de ceux-ci : « on n'y trouve pas un comptable au vrai sens du mot ». Pourtant, un effort a été fait dans la voie de la décentralisation. C'est également la voie qu'on a suivie dans un ministère voisin.

Dans un article sur le Ministère de la guerre M. Paul Doumer écrivait : « L'administration militaire... a eu la sagesse de ne pas se tenir pour satisfaite des premiers résultats obtenus. Elle a cherché la régularité financière, la simplification des rouages administratifs, une plus grande décentralisation.

Cette décentralisation, qui a donné l'autonomie aux corps et aux établissements, n'a pas été imposée à l'armée par une vue de l'esprit, c'est l'expérience, la pratique journalière,

le souci du mieux qui l'a engagée dans cette voie et l'y a poussée de plus en plus. » (1).

Mais pour qu'elle soit effective, cette autonomie, on pourrait ajouter qu'il faut empêcher les Chambres d'intervenir dans la gestion industrielle. Le budget annexe n'est-il pas utile à ce point de vue?

§ 2. — *La transformation du budget des postes.*

Parmi les budgets annexes, le principal est sans contredit celui du service des postes, télégraphes et téléphones (2). Il se chiffre, d'après le budget de 1911, par 58,751,000 francs en recettes et 57,786,140 francs en dépenses pour les postes seules, 16,700,000 francs de recettes et 16,694,615 francs de dépenses pour les télégraphes et téléphones. Jusqu'à cette année il figurait au budget général, de même que celui des établissements d'essais agricoles qui vient d'en être distrait comme nous l'avons dit. Aussi le budget de la Confédération

(1) Enquête de la *Revue hebdomadaire*. Ministère de la Guerre. Avril 1911.

(2) L'organisation des postes suisses est très remarquable. Elle comprend non seulement le transport des lettres et paquets, mais encore le service des diligences fédérales sur les routes alpestres et dans les vallées écartées. A la fin de 1908 il y avait 3,907 bureaux de poste, soit environ un par 11 kilomètres carrés, proportion énorme pour un pays montagneux. En 1909, la circulation totale des chèques et virement postaux a atteint la somme colossale de 2,400,298,362 fr. 75. — Cf. GARIEL, *La centralisation économique en Suisse*. Paris, Rousseau, 1911.

présente-t-il une notable différence avec celui de l'année précédente :

1910 :	recettes	154,130,000 francs
	dépenses	159,450,000 francs
1911 :	recettes	90,675,000 francs
	dépenses	92,475,000 francs

Le Conseil fédéral a craint un instant les effets de cette diminution dans l'esprit des personnes mal informées. « Il se peut... écrit-il dans son Message, qu'ici ou là, notamment à l'étranger où l'on n'est pas partout au courant des conditions particulières de notre pays, on se fasse désormais une fausse idée de l'importance de notre Etat en comparant superficiellement les nouveaux bilans réduits de nos budgets avec ceux d'autres pays ; en dernier lieu la comparaison de nos budgcts et de nos comptes avec ceux des années précédentes sera moins facile. Néanmoins, en examinant de plus près ces diverses objections nous avons finalement reconnu qu'il n'y avait pas lieu de s'y arrêter : 1° parce que ce n'est point le rang que nous occupons dans une statistique internationale quelconque qui permet de porter un jugement sur nos finances, mais bien plutôt le rapport normal qui existe entre nos recettes et nos dépenses et qui n'a pas été modifié par ce nouveau schema ; 2° parce que la comparaison de nos budgets pourra toujours s'effectuer par un calcul ; 3° parce que nous avions à cœur de faire un premier pas dans la voie

d'une entente sur la question d'un nouveau schema à adopter pour le compte d'Etat de la Confédération. »

C'est, en effet, du Parlement qu'est venue l'idée de la réforme réalisée dans la comptabilité des postes. On s'y plaignait de ne pas voir clair dans les comptes. D'autre part, une révision de la loi postale était en discussion.

Le Conseil fédéral, dans son message sur le budget de 1909, suppliait qu'on n'en profitât pas pour abaisser les taxes, les dépenses du service augmentant sans cesse et le ménage fédéral n'étant pas en mesure d'abandonner une source de revenu. Il disait, en parlant des dégrèvements proposés : « On nous dira sans doute que ce sont là des mesures utiles et bienfaisantes pour le public, mais on en peut dire autant de toutes les mesures d'allègement qui sont décidées en faveur du public et dans tous les domaines de l'administration. Nous répondrons aussitôt qu'il y a un intérêt qui prime tout, nous en faisons actuellement l'expérience dans le domaine des chemins de fer, c'est que le service des postes, celui des télégraphes et des téléphones, comme celui des chemins de fer, couvrent leurs dépenses d'exploitation et se mettent à l'abri du déficit en sachant réduire leur coefficient d'exploitation dans la mesure nécessaire. Voilà le véritable intérêt national, celui qui doit prévaloir sur toute autre considération. »

Venant à l'appui de cette façon de voir et persuadé qu'il fallait rendre le produit net plus apparent, M. Speiser, député de Bâle et chef du service des finances de ce canton, déposa,

le 27 juin 1909, pendant la discussion même de la loi postale, un amendement proposant le renvoi des articles du projet, réglant l'organisation administrative, au Conseil fédéral pour en obtenir une rédaction consacrant le principe de la comptabilité spéciale et de l'autonomie du service (1). Voici les termes de sa proposition :

« Renvoyer les articles 62 à 65 (organisation, dispositions générales) au Conseil fédéral qui aura à les modifier selon les principes suivants :

» 1° L'administration des postes sera organisée en exploitation indépendante, dont la comptabilité et le service de caisse seront distincts de ceux de l'administration fédérale générale. Il sera édicté des dispositions sur le calcul de son produit net et l'attribution de celui-ci à la caisse fédérale;

» 2° L'administration des postes est confiée à une direction générale des postes. Les compétences du département des postes et chemins de fer et du Conseil fédéral sont limitées à la haute surveillance, à la nomination de la Direction générale, à la confirmation des nominations des fonctionnaires supérieurs et à l'élaboration des ordonnances importantes;

» 3° L'Assemblée fédérale exerce son droit de haute surveillance en approuvant le budget, le compte annuel et le rapport de gestion, et en édictant les lois. »

(1) Ceci est un bon exemple de la réserve avec laquelle les Chambres suisses usent de leurs droits d'initiative et d'amendement. Au lieu de bousculer tout le projet comme on l'eût fait ailleurs, elles renvoient les propositions nouvelles au pouvoir exécutif pour étude complémentaire.

Cette proposition, formulant une idée qui était dans l'air depuis 1903, souleva d'assez vifs débats. Beaucoup la jugeaient inopportune et comme devant fatalement amener, si le Conseil national s'y ralliait, l'ajournement de la loi postale à une autre session. Le rapporteur, M. Gaudard, disait, notamment au moment de « l'entrée en matière » (prise en considération) : « M. Speiser avec l'autorité que nous lui reconnaissons tous, M. Speiser vient, trop modestement selon moi, proposer la révision des articles 62 à 65 du projet du Conseil fédéral; il a conçu une nouvelle organisation des postes... Je doute que l'on puisse déférer aux vœux de M. Speiser. En revisant uniquement et simplement sous cette forme les trois articles, nous bouleverserions notre organisation postale. Les principes que voudrait voir appliquer M. Speiser sont d'une telle importance qu'ils auraient une répercussion sur l'ensemble du projet, et si le Conseil national voulait entrer en matière sur les vues de M. Speiser, nous estimons qu'il n'y aurait qu'une seule chose à faire : renvoyer le projet au Conseil fédéral pour une nouvelle étude et pour préavis. Il nous paraît absolument impossible de résoudre en ces trois articles seulement une question aussi importante que celle soulevée par M. Speiser... » M. Gaudard faisait remarquer ensuite qu'à son avis l'organisation en vigueur n'avait pas révélé assez d'inconvénients pour mériter qu'on la bouleversât. « D'ailleurs la Constitution parle toujours des postes et télégraphes; il est permis de se demander si nous pouvons légiférer séparément pour l'un et pour l'autre service. »

M. Speiser prit ensuite la parole pour justifier sa proposition; il montra l'obscurité du budget des postes, l'intervention constante de la caisse fédérale, le singulier procédé de compter les achats de matériel en recettes; il rappela que jadis le chef du département des finances, M. Comtesse, avait prôné la séparation de comptabilité; répondant au reproche d'avoir condamné l'autonomie des chemins de fer fédéraux alors qu'il prônait celle des postes, M. Speiser, après avoir fait valoir la nécessité d'alléger la tâche du Conseil fédéral, s'exprima ainsi : « Je ne dissimule pas avoir critiqué l'autonomie des chemins de fer fédéraux telle qu'on l'a comprise; je maintiens ce point de vue, car les questions ferroviaires, touchant la politique générale, doivent être solutionnées par le Conseil fédéral lui-même. Il en est autrement de l'administration des postes qui n'a guère à voir aux questions politiques et dont la gestion est d'ordre purement administratif. »

Le chef du département des postes, M. Forrer, intervint ensuite pour combattre la proposition Speiser comme étant un saut dans l'inconnu; mais il accepta d'en examiner ultérieurement le principe.

Un député, M. Ador, vint appuyer M. Forrer tout en reconnaissant que la conception de M. Speiser était « extrêmement rationnelle et logique »; il lui trouve des côtés séduisants, mais ne la votera pas, dit-il, car il craint que le nouveau système de comptabilité ne fasse apparaître un déficit

dont on profitera pour faire payer au public des tarifs plus élevés.

On ne pouvait mieux rendre hommage à la pensée de prudence qui avait inspiré l'auteur de la proposition.

Mais l'idée n'était pas mûrie et M. Speiser, s'en rendant très bien compte, modifia son amendement, et, par de nouvelles propositions en date du 14 juin, limita les réformes immédiates à la séparation de comptabilité, se contentant pour le reste de déposer un vœu ou « postulat ».

Voici le texte de ce nouvel amendement :

« ART. 62*bis*. — La comptabilité de la poste est tenue distincte de la comptabilité générale. Le capital d'établissement de la poste est fixé d'après le compte d'Etat de 1908 et constitue un avoir de la Caisse fédérale.

» La Caisse fédérale fait à la poste pour ses dépenses les avances nécessaires. Ces avances portent intérêt à un taux qui est déterminé par le Conseil fédéral.

» ART. 62*ter*. — Le produit net de la poste composé de l'excédent des recettes d'exploitation sur l'ensemble des dépenses qu'entraînent l'exploitation, l'entretien des bâtiments, le compte du matériel, le service des intérêts du capital d'établissement, les autres avances ainsi que l'amortissement convenable des immeubles et du compte du matériel, est acquis à la Caisse fédérale.

» Le Conseil fédéral fixe le chiffre des amortissements. Ceux-ci sont déduits du capital d'établissement et également acquis à la Caisse fédérale. »

Postulat.

« Le Conseil fédéral est invité à faire rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de faire de l'administration des postes et des télégraphes une exploitation uniforme et indépendante, distincte de l'administration fédérale générale; les compétences du Conseil fédéral étant limitées à la haute surveillance, à la nomination de la direction générale, à la confirmation de la nomination des fonctionnaires supérieurs et à l'élaboration des ordonnances importantes; la haute surveillance de l'Assemblée fédérale étant limitée à l'approbation du budget et du compte annuel et à l'élaboration des lois sur les postes et télégraphes. »

La commission craignant toujours l'ajournement de la loi, et se montrant saisie de scrupules constitutionnels analogues à ceux qu'avait déjà exprimés M. Gaudard, proposa le rejet, et M. Forrer, chef du département des postes, l'appuya énergiquement; mais un discours de M. Speiser emporta le vote sur ses deux amendements qui furent acceptés par 74 voix contre 16.

Le postulat souleva un très vif débat, MM. Fasy, Meister et Sherrer combattirent l'autonomie en rappelant les griefs du Conseil contre les chemins de fer fédéraux; le premier protesta même en disant qu'on réintroduisait ainsi la mode cent fois condamnée des fermiers généraux.

M. Secrétan, qui l'année précédente avait fait en termes énergiques le procès des chemins de fer, vint au secours de M. Speiser. Il fit valoir que le gouvernement garderait le

contrôle suprême. « Si nous sommes allés peut-être trop loin dans l'autonomie si complète des chemins de fer fédéraux, ce n'est pas une raison pour se refuser à accorder une autonomie raisonnable aux postes. L'administration des postes est un organisme arrivé à maturité. C'est un fruit mûr qu'on peut détacher de l'arbre fédéral. »

Mais, sans doute, sous l'impression fâcheuse des difficultés récentes qui s'étaient élevées entre le Conseil fédéral et la direction générale des chemins de fer, l'assemblée repoussa la motion.

Entretemps la comptabilité de l'Etat avait soulevé au Conseil des Etats des critiques assez vives; M. Comtesse, chef du département des finances, promit de mettre à l'étude un projet de réformes, réformes dont les modifications récentes du budget et du compte sont le fruit.

Aussi, lorsque la loi postale vint devant la seconde Chambre le Gouvernement put-il lui demander de repousser les amendements Speiser, en faisant valoir qu'il ne fallait pas le lier sur un point spécial alors qu'il étudiait une réforme d'ensemble. Le Conseil des États entra dans ses vues, après avoir voté le 24 juin le postulat suivant présenté par sa commission du compte d'Etat :

« Le Conseil fédéral est invité à faire rapport et à présenter des propositions sur la question suivante : N'y aurait-il pas lieu de séparer la comptabilité des postes, télégraphes et téléphones de celle des autres administrations fédérales en adoptant pour cette comptabilité une autre méthode d'après

laquelle le compte capital serait distinct du compte d'exploitation ? »

Le 25 juin, le Conseil national adhéra à ce vœu, et à la session de décembre, lors de la « liquidation des divergences » entre les deux Chambres, il consentit à revenir sur son vote en faveur des amendements Speiser dont le principe devait cependant triompher en partie.

En effet, par un arrêté en date du 30 novembre, le Conseil fédéral désigna une commission d'experts avec mission d'étudier :

1° L'avant-projet du département des finances pour la réforme du budget et du compte d'Etat ;

2° Les modifications à apporter à l'organisation et au fonctionnement de la caisse d'Etat ;

3° Les modifications à prévoir dans le compte d'Etat pour la comptabilité des divers établissements de régie et exploitations de la Confédération.

Il s'agirait, paraît-il, de leur assurer à chacun un capital qui leur appartienne en propre, indépendant de la Caisse fédérale avec laquelle ils n'auraient d'autre rapport que le versement des intérêts dus et du produit net. Les commissions des finances du Parlement se sont tout à fait ralliées à cette idée ;

4° Les voies et moyens de liquider le compte de construction de l'administration des télégraphes et de rétablir l'équilibre financier de cette administration.

On peut donc dire que la comptabilité de ces deux services est dans un état transitoire. Mais ce qui nous importe le

plus, c'est de noter la tendance que révèlent ses dispositions. C'est l'opposé de la politique d'incorporation que l'on poursuit en France. Il y avait dans ce pays un budget annexe des téléphones. Il fut supprimé. Le service en souffrit et, le 13 mai 1904, M. Jules Roche proposait de le rétablir et de supprimer pour ce département l'annalité des crédits. M. P. Sembat, rapporteur, s'exprima comme suit, après avoir loué l'heureuse initiative de l'auteur de la proposition :

« A l'heure présente le développement de l'outillage est subordonné aux facilités financières du moment et en subit le brusque contrecoup. S'il y a des excédents, le ministre des finances est bon prince: si le déficit menace il refuse tout. » Poursuivant son idée il démontra qu'il faudrait pouvoir accumuler des réserves; le Trésor ayant reçu un pour cent sur les bonis, le reste du bénéfice serait consacré aux améliorations de matériel. S'attaquant alors aux partisans de l'unité budgétaire, M. Sembat continuait :

« Ceux qui surveillent avec une secrète inquiétude et un vif désir d'émulation les hardis et fructueux efforts des nations voisines, ceux qui donnent le pas aux questions économiques sur les questions politiques, ceux qui pensent que, dans le monde moderne, l'esprit industriel a plus d'avenir que l'esprit légiste, tous ceux-là inclinent vers une solution différente. Ils entrevoient pour nos grandes industries d'Etat un avenir d'énergie, de vitalité et d'initiative, au lieu de la routine et des entraves d'aujourd'hui. Ils les veulent plus souples, plus spontanées, plus maîtresses d'elles-mêmes,

libérées de prescriptions vieillottes, de lenteurs mortelles. » A MM. Doumer et Cochery, qui se sont élevés contre ce zèle à détruire la belle ordonnance du budget français, il répond que pour lui garder sa clarté il suffit de régler un mode efficace de présentation. Les industriels y arrivent bien, eux, qui pour une machine nouvelle ouvrent un compte nouveau. « Nous ne nions pas que les règles financières actuelles, conclut-il, ne composent un bel ordre. Il faut savoir si elles se prêtent à la vie. Si la France dépérit, qu'importe le bel ordre! Il faut vivre vigoureusement. » Il faut évidemment mettre sur le compte des convictions socialistes du député français la chaleur avec laquelle il affirme qu'une industrie d'Etat peut vivre vigoureusement. La chose ne paraît pas encore démontrée; mais la Suisse est entrée, au point de vue de la forme budgétaire, dans la voie qu'il décrit et s'en trouve bien. Loin de vouloir revenir en arrière, on tend plutôt à consolider le principe de l'affectation des recettes et du budget spécial (1).

Le budget de l'administration des postes en Suisse présente 58,751,000 en recettes et 57,786,140 francs en dépenses, ce

(1) Il y a lieu de noter qu'à la fin de la discussion du budget de 1911 à la Chambre française, le Ministre des travaux publics a annoncé que le budget de 1912 pour les postes, les télégraphes et les téléphones serait présenté comme budget autonome.

Il est à espérer qu'il permettra d'établir la situation réelle de ces services. M. Paul Leroy-Beaulieu (*L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 191) estime qu'au lieu d'un bénéfice de 28 millions et demi, qu'ils prétendent verser au Trésor, il ne devrait y avoir au plus que 10 millions d'excédent, en tenant compte des intérêts du capital, des pensions, des redevances aux compagnies de chemins de fer, etc.

Voy. aussi dans la *Revue hebdomadaire*, « l'Enquête sur les Ministères : postes et télégraphes », 13 mai 1911.

qui permettrait de verser à la Caisse fédérale un bénéfice net de 964,860 francs.

Suivant la pratique que nous avons vu employer pour les autres régies, la poste paie à la Caisse fédérale un intérêt de 4 p. c. sur la valeur des bâtiments mis à sa disposition, c'est-à-dire sur une somme de 27,795,250 francs, soit 1,118,810 fr. Les bâtiments postaux sont construits, jusqu'ici, par les soins de la direction des constructions fédérales. Ainsi nous voyons au budget du département de l'intérieur la mention suivante :

« 51° L'agrandissement de la salle des facteurs dans l'hôtel des postes de Berne est urgent. Pour l'exécution de ces travaux nous avons besoin d'un crédit de 5,600 francs. »

Et au budget de 1909 nous lisons, article 51 : « Vous avez ouvert, le 24 mars 1906, un crédit de 766,000 francs pour le nouveau bâtiment des postes, télégraphes et téléphones à la rue du Stand, à Genève. De 1905 à 1907, il a été dépensé sur ce crédit 252,678 francs. La dépense prévue au budget de 1908 est de 300,000 francs. Nous prévoyons ici 150,000 fr. »

Ainsi le budget ordinaire est le banquier des postes ; ces dépenses constituent de vrais placements puisque, prélevés sur les ressources normales, ils rapportent cependant un intérêt annuel. De même pour le matériel d'exploitation. Evalué à 6,536,000 francs, il entraîne une charge de 261,440 francs d'intérêts annuels. Mais un procédé assez singulier est employé pour le calculer.

Le budget de 1911 prévoit pour les postes une recette de 10,000 francs sous le titre *Augmentation de matériel.*

Ce chiffre est obtenu en déduisant des dépenses de matériel prévues au budget les diminutions qui en sont pour ainsi dire la contre-partie. Ainsi nous lisons :

Etat probable du matériel au 31 décembre 1910. fr.		6,537,000
Augmentation probable en 1911 :		
Voitures et traîneaux neufs . fr.	120,000	
Charrettes à bras, etc. . . .	180,000	
Wagons-poste.	120,000	
Mobilier et matériel de bureau .	260.000	
Drap, blouses d'uniformes. . .	910,000	
Total. .	1,590,000	(+) 1,590,000
	Ce qui donne	8,127,000
Diminution probable en 1911 :		
Voitures et traîneaux . . . fr.	170,000	
Matériel de transport	130,000	
Wagons-poste.	200,000	
Mobilier et ustensiles de bureau.	200,000	
Uniformes	880,000	
Total. .	1,580,000	(—) 1,580,000
Etat présumé au 31 décembre 1911		6,547,000
Etat présumé au 31 décembre 1910		6,537,000
	Augmentation	10,000

Ce mode de comptabilité a pour but d'établir, d'une manière rationnelle, le produit du service des postes en l'absence d'un compte capital; il est assez compliqué, aussi songe-t-on, à la

suite du postulat que nous avons mentionné, à le remplacer par un système plus pratique.

Ces opérations ne donnent lieu à aucun versement en espèces de l'excédent constaté; il est réglé dans les écritures, au moment où l'on bonifie au Trésor le bénéfice net de la régie, et il n'en résulte aucune augmentation ou diminution des recettes de la Caisse fédérale, puisque, ce qu'elle verse à la poste, elle le reçoit en retour. L'institution d'un compte capital distinct rendra inutile ces passations d'écritures.

Les estimations sont revisées tous les dix ans; le message sur le compte de 1909 dit à ce propos : « Il convient de mentionner, en outre, la nouvelle estimation du matériel qui, devant avoir lieu réglementairement tous les dix ans, a été effectuée à la fin de 1909. On a profité de cette occasion, entre autres, pour ramener à de justes proportions la valeur de l'inventaire du matériel des sacs qui avait atteint la somme d'un demi-million. »

Le matériel des autres régies est calculé suivant des règles analogues.

De ce chef les augmentations de capital avancé par la Caisse fédérale s'élevaient au 31 décembre 1910 à 2,362,609 fr. 58.

A la suite du budget des postes vient celui des télégraphes et téléphones dont le réseau est très serré en Suisse.

Ce service disposait à la fin de 1910 d'un capital de 15,656,965 fr. pour lequel il payait un intérêt de 626,278 fr.

Mais les télégraphes et téléphones disposent, en outre, d'un compte de construction. Jugeant que les ressources ordinaires du budget ne pouvaient suffire à donner aux lignes un

développement suffisant en un petit nombre d'années, on institua ce compte le 1er janvier 1890, en même temps qu'entrait en vigueur la loi du 27 juin 1889 sur les téléphones. Ce compte est un emprunt fait à la Confédération par le service intéressé; celui-ci doit chercher à le rembourser le plus tôt possible.

Jusques et y compris 1895, la cote d'amortissement à charge du budget était de 10 p. c.; à partir de 1896 elle fut de 15 p. c.; on décidait, en outre, que tout bénéfice net serait employé comme amortissement extraordinaire.

Le total des frais de construction des lignes téléphoniques seules s'élevait à la fin de 1908 à 45,556,975 francs. Le compte de construction, malgré l'amortissement ordinaire et extraordinaire qui atteint la somme notable de 3,375,579 fr. 33, s'est élevé en 1910 à 19,322,593 francs, en augmentation de 293,534 francs sur le chiffre de l'année précédente (1).

Aussi le Conseil fédéral refuse-t-il d'abaisser la cote d'amortissement qui se révèle déjà insuffisante et a-t-il préconisé par un message, en date du 30 décembre 1909, un relèvement de la taxe téléphonique, démontrant qu'il est impossible au service de se suffire actuellement à lui-même, et que c'est en réalité le télégraphe qui, sauf de 1898 à 1901, a sauvé le téléphone du déficit.

Ce compte de construction fait ressortir clairement le rôle joué par la Caisse fédérale. Sur ses disponibilités, dues à l'em-

(1) A la fin de 1908 on comptait 2,236 bureaux télégraphiques et 69,122 stations téléphoniques. Nulle part, sauf en Danemark et en Suède, le téléphone n'est aussi vulgarisé.

prunt et aux bonis du budget, elle fait des avances aux services industriels, avances que ceux-ci doivent chercher à rembourser rapidement sur leurs recettes ordinaires. L'on arriverait ainsi à faire servir plusieurs fois un même emprunt à des dépenses productives.

Voici, notamment, un arrêté fédéral, visant un autre service, il est vrai, mais qui indique très clairement ce rôle.

« *L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse.*

Vu le message du Conseil fédéral du 18 novembre 1875;

ARRÊTE :

1° Un crédit de 420,000 francs est accordé au Conseil fédéral pour l'agrandissement de la place d'armes de Thoune;

2° Cette somme sera portée au budget au moyen des acomptes suivants :

1875	70,000
1876	70,000
1877	70,000
1878	70,000
1879	70,000
1880	70,000
Total . .	420,000

3° Toutefois, le Conseil fédéral est autorisé à prélever à la Caisse d'Etat, avant les époques indiquées, les sommes nécessaires pour couvrir les frais d'acquisition d'immeubles et autres jusqu'à concurrence du crédit total de 420,000 francs.

Berne, le 9 décembre 1875. »

La Caisse fédérale joue donc le rôle d'un vrai banquier. Il est à noter qu'elle n'a actuellement aucune dette flottante pour lui procurer des ressources temporaires. La dernière émission des bons de caisse — équivalents de nos bons du Trésor — remonte à 1888, lors de l'organisation de la régie des alcools.

Il nous reste à dire un mot d'une autre régie dont les comptes figurent au budget : la Monnaie fédérale. Elle est dotée depuis longtemps d'une organisation particulière. Pour son capital d'exploitation, elle versait 6,706 fr. 15 d'intérêts en 1910. Son bénéfice net, qui s'élève la même année à 127,000 francs, n'est pas versé au Trésor pour alimenter le budget. Il va augmenter le fonds de réserve de la Monnaie qui doit suffire aux frais des nouvelles frappes et qui a permis de construire le nouvel Hôtel des Monnaies de Berne sans charger le budget. Ce fonds est géré par l'administration des finances qui en est débitrice. Ses intérêts alimentent le budget et s'élevaient en 1910 à 591,897 francs. Le fonds s'élevait (y compris la valeur de l'Hôtel des Monnaies estimé à 750,000 francs) à 19,557,226 fr. 53 (1).

---

(1) Nous avons à dessein omis de parler de la régie de l'alcool. Les bénéfices de cette régie, organisée elle aussi en administration autonome, sont versés, non au trésor fédéral comme on le croit généralement à l'étranger, mais aux cantons. Dès lors, son étude sortait du cadre de nos recherches.

CHAPITRE IV

LA DETTE PUBLIQUE

Au 31 décembre 1910, la Dette publique de la Confédération suisse s'élevait au chiffre relativement minime de 117,600,000 francs et se décomposant comme suit :

Emprunt de 1897 *:* 22,600,000 à 3 p. c.

Emprunt de 1903 *:* 70,000,000 à 3 p. c.

Emprunt de 1909 *:* 25,000,000 à 3 1/2 p. c.

Le service de ces trois émissions, tous frais compris, revenait à 3,666,356 fr. 7o.

M. Imboden estimait en 1906 les dettes cantonales à 426 millions.

Depuis 1898 le total des emprunts réels s'est élevé à 156,358,010 francs; sur ce chiffre 77,834,000 ont été consacrés à des dépenses militaires; le reste a servi à des dépenses productives, comme de fournir aux régies leur capital d'exploitation, ou à certaines dépenses extraordinaires, notamment les subventions au Gothard, ou, enfin, à couvrir les déficits du budget.

Le gouvernement fédéral a toujours évité l'emprunt autant que possible. Il n'aime pas à grever le budget de charges à

longue échéance; en outre, il se fait que le marché financier suisse étant restreint, la plupart des emprunts ont dû être placés à l'étranger, d'où la crainte souvent manifestée en haut lieu de tomber dans la dépendance économique d'une grande puissance.

La dette spéciale des chemins de fer fédéraux s'élevait à la même date à 1,363,818,350 francs.

Le gouvernement suisse n'a pas, comme le gouvernement belge, une théorie sur l'emploi de l'emprunt. Il cherche à l'éviter le plus possible; nous avons vu des dépenses d'ordre économique comme les subventions au tunnel du Loetchberg figurer au budget; nous avons vu que les bâtiments des postes et des télégraphes y figurent aussi. L'année 1910 se présentant sous un jour moins favorable, ces mêmes dépenses ont été faites sur le compte des capitaux, et il est probable qu'étant donnée l'augmentation constante des dépenses ordinaires et la fixité relative des recettes, le recours à l'emprunt deviendra de plus en plus fréquent, à moins que le peuple ne se résolve à accepter le monopole des tabacs que le chef du département des finances a déclaré nécessaire. Mais ce qui est certain, c'est qu'on ne laissera filtrer sur le compte des capitaux aucune dépense vraiment permanente. Ainsi, on prévoit une dépense de 40 à 50 millions pour la confection du cadastre; le message du budget de 1911 déclare formellement que, puisque la dépense se répartit sur une trentaine d'années, il faut lui reconnaître un caractère durable et la traiter par conséquent comme dépense d'administration.

Cette absence de toute théorie sur le rôle de l'emprunt est très caractéristique; elle n'offre aucun inconvénient tant que le recours au crédit reste exceptionnel, mais elle pourrait devenir dangereuse le jour où un gouvernement moins prévoyant voudrait emprunter à jet continu. La Belgique, depuis 1895, s'est attachée à ne faire appel au crédit que pour des dépenses d'outillage économique, productives, par conséquent, pour l'ensemble du pays et rapportant souvent des redevances au Trésor. L'emprunt est devenu constant. Si, théoriquement, la méthode belge semble devoir être approuvée, on doit reconnaître qu'elle entraîne, en pratique, des inconvénients sérieux. Il n'est pas toujours facile de s'entendre sur le sens du mot productif; M. Beernaert, ministre des finances, n'a-t-il pas défendu la mise au budget extraordinaire de dépenses militaires, sous prétexte qu'elles étaient productives de sécurité? (1) Puis, il y a des productivités très différentes, à tel point que l'économiste anglais Bastable met le public en garde contre le mirage de ce mot enchanteur (2); dans quelle mesure peut-on l'appliquer aux dépenses

(1) Voy. Discussion au Sénat, 22 décembre 1892.

(2) « C'est une politique facile que de considérer toute nouvelle dépense comme extraordinaire et d'y subvenir par l'emprunt. On peut, il est vrai, payer par l'emprunt l'achat de biens donnant un revenu annuel... Mais cette concession à la théorie de l'emprunt ne doit pas être étendue aux dépenses de travaux publics ou aux dépenses quelconques ne donnant pas de revenu en retour. Les dépenses d'expansion, d'éducation, les dépenses sociales sont, il est vrai, très utiles, mais elles ne sont pas assez urgentes pour rendre obligatoire le recours à l'emprunt. Certes, ces dépenses peuvent être considérées comme indirectement productives et comme de nature à augmenter plus tard les ressources du pays. On pour-

sociales, aux dépenses de l'instruction publique? La théorie belge entraîne les générations actuelles à rejeter sur l'avenir une trop grande partie des charges qu'elles créent. Il est très significatif de noter, qu'en Suisse, les dépenses fédérales de correction et d'endiguement de rivières ont été toutes payées sur l'impôt, alors qu'en Belgique on a largement fait appel au crédit pour cette même œuvre. Pourtant, elle offrait en Suisse un caractère plus vital qu'en Belgique. La théorie de l'emprunt productif est, en outre, remplie de dangers dans un pays démocratique où la faveur populaire s'attachera forcément à ceux qui proposeront de sacrifier l'avenir au présent, et où la poussée socialiste entretient dans les masses aveugles et inconscientes un vague espoir de répudiation des dettes de la société capitaliste par le prolétariat triomphant (1).

Comme les dépenses à faire sur l'emprunt ne grèvent que peu le contribuable-électeur, on les vote avec une déplorable légèreté et sans examiner scrupuleusement leur caractère productif.

Certains pays ont essayé de préciser la théorie belge par des textes formels. En Russie, un décret impérial du 4 juin 1894 ordonne que seules les dépenses suivantes soient mises à charge du budget extraordinaire : construction de nou-

rait défendre, en théorie, leur mise à charge de l'emprunt; mais c'est la difficulté d'appliquer pratiquement cette politique qui la fait condamner... » (Bastable, *Public finance.*)

(1) Voy. à ce sujet une brochure assez curieuse du sénateur belge Finet : *Le Budget du domaine collectif.* Bruxelles, 1890.

velles lignes de chemins de fer, achat de matériel, dépenses de guerre ou de calamité nationale, remboursements en bloc d'emprunts, indemnités pour droits utiles abandonnés à l'Etat. C'est un progrès; si le Conseil fédéral suisse a une politique moins nette, il trouve une garantie suffisante dans l'esprit d'économie des Chambres, pour qui l'emprunt apparaît toujours comme un mal.

En jugeant le rôle de l'emprunt dans la politique financière suisse, il faut se souvenir, aussi de la fonction de banquier assumée par la Caisse fédérale : celle-ci fait des avances aux services industriels, notamment au compte de construction des télégraphes, avances que le budget ordinaire doit rembourser peu à peu. La dette consolidée fournit au Trésor les disponibilités nécessaires à ce service, chose qui en d'autres pays serait probablement à charge de la dette flottante. Elle couvre aussi les quelques déficits qui se sont présentés; pour remédier à ce que ce procédé présente de critiquable, on songe depuis longtemps, nous l'avons dit, à créer un fonds de réserve spécial. Mais, en revanche, on prélève toujours quelque chose sur les bonis des bonnes années pour enrichir la Caisse fédérale. Ainsi, sur le boni de 1910, une somme de 2,536,201 fr. 71 vient augmenter les disponibilités de l'emprunt de 1907 qui étaient tombées de 23,101,786 francs à 20,817,830 francs et qui remontent par conséquent à 23,354,031 francs.

L'emprunt de 1897 fut de 24,248,000 francs ; c'était la conversion en 3 p. c. des emprunts de 1887, 3 1/2 p. c. Il est à

noter que, comme tous les emprunts de la Confédération, il ne s'agit pas ici de rentes en perpétuel. L'emprunt de 1897 est remboursable de 1906 à 1940 par annuités de 450,000 francs par an avec faculté d'augmenter à volonté l'amortissement ou de tout rembourser en une seule fois.

L'emprunt de 1903 est la conversion en 3 p. c. du 3 1/2 p. c. de 1889 et de 1892, consacré au nouveau fusil dont on dota l'armée à cette époque et aux approvisionnements militaires, et du 3 1/2 p. c. 1894 consacré à l'augmentation des capitaux d'exploitation de la Confédération. Ceux-ci, par suite d'un déficit et par suite de la création d'une réserve en espèces dépassant 11 millions de francs, ce qui portait les avances improductives du Trésor à 24,467,000 francs, étaient tombés à 6 millions, somme notoirement insuffisante. On pourvut à leur remplacement par une émission de 20 millions. L'emprunt de 1903 comprenait, en outre, 21 millions de francs de titres nouveaux devant suffire au réarmement de l'artillerie de campagne et 4,500,000 francs pour dépenses imprévues.

Pour ces 21 millions il fut créé un compte spécial qui n'est pas encore liquidé. Il reste encore 569,905 francs de solde disponible et dont le report à l'exercice suivant a été autorisé (1).

L'institution de ce compte spécial se justifie pleinement car, en réalité, si la Confédération a payé ses dépenses d'ar-

(1) Voy. les annexes.

tillerie sur l'emprunt, c'est qu'elle voulait simplement répartir la charge de cet armement sur un certain espace de temps et non pas reculer l'échéance à l'infini. Le budget ordinaire paie annuellement 1 million et demi pour amortir cette dépense qui sera bientôt couverte. C'est là une charge considérable, et la persévérance avec laquelle elle a été supportée fait le plus grand honneur au Gouvernement et au Parlement suisses. Nous en parlerons plus loin en traitant de l'amortissement.

Toutes les dépenses militaires faites à charge de l'emprunt n'ont pas toujours figuré directement au compte des capitaux. Ainsi, de 1891 à 1893, on a inscrit au compte de l'administration générale, sous la rubrique « Armement et équipement », les dépenses suivantes pour l'armement de l'infanterie en vue desquelles avaient été contractés les emprunts de 1889 et de 1892 :

1891 . . . . fr.	3,337,349
1892	11,597,317
1893	8,018,973

ce qui avait amené les déficits suivants :

1891 . . . . fr.	3,970,109
1892	10,285,806
1893	8,074,912

Ces déficits avaient été couverts par l'emprunt qui supportait ainsi en dernière analyse le trouble apporté dans le budget par ces lourdes charges militaires.

De 1867 à 1874, au contraire, on avait porté directement

au compte des capitaux les 19 millions qu'avaient coûté les nouveaux fusils et les nouveaux canons commandés après Sadowa, en ne laissant au budget que les intérêts et l'amortissement en dépenses, et en recettes les intérêts des capitaux placés et non encore dépensés.

En 1903, le Conseil fédéral résolut de revenir à cette manière de faire. Il motivait sa décision, dans son message du 1er mai, par les considérations suivantes :

1° Parce qu'il s'agit d'une dépense extraordinaire à laquelle on fait face par des moyens extraordinaires;

2° Parce que les déficits étant couverts par l'emprunt, il est plus logique de porter la dépense là où elle se fait réellement sentir;

3° Parce que la vue de ces déficits, bien que fictifs, pourrait nuire au crédit de la Confédération.

Et le Gouvernement précisait ses intentions :

« Toutes les dépenses pour le nouvel armement figureront dans une seule et même rubrique du compte des capitaux et l'on obtiendra ainsi beaucoup plus de clarté dans les comptes que si les dépenses étaient portées dans les différents crédits du département militaire, où elles s'emmêleraient avec les dépenses ordinaires du département pour l'armement et l'équipement.

» Il va de soi que, lors même que les comptes de l'administration n'ont aucune dépense à supporter pour le nouvel armement ou l'artillerie, il faudra demander chaque année les crédits nécessaires, à prélever sur le compte des capitaux, afin

de réserver ainsi à l'Assemblée fédérale son droit de voter le budget. »

Le Parlement ratifia cette façon de voir, et les dépenses de l'artillerie figurent depuis lors au tableau *c* du compte des capitaux.

Reste à parler du dernier emprunt de 25 millions 3 1/2 p. c. concédé à des banques suisses en 1909.

Le Conseil fédéral avait demandé de pouvoir contracter un emprunt de 50 millions pour lequel il prévoyait l'emploi suivant :

Places d'armes . . . . fr.	5,867,000
Achat de terrains à Berne	600,000
Ecole polytechnique	5,000,000
Hôtel de postes de Saint-Gall	3,700,000
— d'Aarau	1,750,000
Bâtiments administratifs à Berne	900,000
— télégraphiques à Zurich.	1,750,000
Tunnel de Loetchberg.	6,000,000
Nouvel armement	16,000,000
Caisse fédérale	8,883,000

Il justifiait cette grosse augmentation des réserves de caisse en disant :

« C'est pour compenser les diminutions qu'elles vont inévitablement subir par le déficit de l'exercice 1908 de 3,500,000 francs et par celui de 1909 qui ne lui sera pas inférieur dans l'état de stagnation de nos recettes et qui est

supputé au budget au chiffre de 4,605,000 francs (il fut, en réalité, de 3,164,000 francs). Comme nous ne mettons pas en réserve, en tout ou en partie, nos excédents d'exercice pour parer dans les années déficitaires aux découverts qui se produisent, ainsi que cela se fait dans d'autres administrations, nous ne pouvons, dès lors, subvenir aux charges des déficits d'exercices qu'en puisant dans nos fonds disponibles, et nous sommes contraints, lorsque ces fonds sont ainsi réduits, de les reconstituer... »

Et revenant sur son idée du fonds de réserve le Conseil fédéral disait encore :

« Si nous voulons asseoir sur une base plus solide notre politique budgétaire, il nous faut renoncer, lorsque nos comptes soldent en excédents, à les appliquer à des buts divers, mais les attribuer à notre compte de disponibilités pour qu'ils puissent servir à atténuer ou à couvrir les déficits d'exercice qui se présentent périodiquement. Nous n'aurons plus, alors, besoin de demander à l'emprunt les ressources nécessaires pour alimenter ce compte de disponibilités. »

Mais les Chambres ne voulurent pas admettre que l'on empruntât pour des dépenses non encore votées, quoique tout le monde fût sûr qu'elles le seraient dans un délai donné; et le Conseil fédéral, bien qu'il fît voir que plus tard on ne pourrait obtenir des banquiers des conditions aussi favorables, n'obtint que 25 millions, ce qui n'entraîna aucune crise ministérielle, la Suisse ne connaissant pas cette maladie-

là. Dès maintenant on prévoit un nouvel appel au crédit, mais la prédiction du Conseil fédéral s'est réalisée. Il faudra payer plus cher. Les gouvernements cantonaux, soumis au referendum financier, voient constamment pareille mésaventure leur arriver, notamment le canton de Berne dont le peuple ayant rejeté, il y a quelque temps, un emprunt à 3 1/2 p. c. comme trop onéreux s'est vu obligé d'accepter, en 1911, un emprunt à 4 p. c. Petits inconvénients de la démocratie!

L'emprunt fédéral de 1909 a servi aux usages suivants :

En 1909 :

Pertes sur les cours, frais . . . . . fr.	1,139,748.45
Infirmerie vétérinaire de Berne	599,267.15
Arsenal de Wangen	139,178.70
Agrandissement et achat de places de tir .	20,068.82

En 1910 :

Agrandissement et achat de places de tir. fr.	780,223.64
Casernes.	693,488.15
Bâtiments téléphoniques de Zurich . . .	308,522.75
Infirmerie vétérinaire de Berne	1,722.05
Loetchberg.	500,000.00
Solde disponible 1911 . . fr.	20,817,830.21

On pourrait être porté à critiquer la large part faite aux dépenses militaires, sur les fonds d'emprunt. Mais il faut se

souvenir des faibles sources de revenu de la Confédération. La nécessité de se tenir à la hauteur du progrès lui a imposé de lourdes charges coup sur coup. Pour les dépenses qu'elle a pu sérier, au contraire, comme les subventions aux travaux publics, elle n'a grevé que son budget d'administration, bien qu'elle eût été en droit, semble-t-il, de rejeter sur les générations futures une partie des dépenses de régularisation des cours d'eau et d'endiguement des torrents, si importants dans un pays montagneux. Il y a là un effort très considérable dont il faut tenir compte; de même pour les bâtiments administratifs et les hôtels des postes presque tous payés par les ressources ordinaires.

La Suisse a toujours eu grand peur de la dépendance économique de l'étranger; elle a voulu ménager son crédit pour les heures difficiles d'une guerre, et c'est une des raisons qui lui font donner tant de soin à l'amortissement. Enfin, à côté de sa dette, il faut examiner l'actif que possède la Confédération.

Le compte d'Etat mentionne un inventaire de tout ce que possède la Confédération et l'évalue, au 31 décembre 1910, à 236,582,656 fr. 70; le passif étant de 124,429,804 fr. 94, la fortune nette est inscrite comme s'élevant à 112,152,851 fr. 76, ayant augmenté durant l'année de 4,699,270 fr. 88.

En 1849 la fortune brute n'était que de 13,098,073 francs.

L'on aurait tort de brandir à la légère ces chiffres et de déclarer que tout Suisse trouve dans son berceau une propriété de 32 francs à peu près. Il faut se souvenir que la no-

tion de valeur est essentiellement relative, qu'elle repose sur l'idée que les choses sont transférables.

Or, un caractère essentiel de la plupart des propriétés de l'Etat, par exemple d'un palais législatif, est d'être invendable, ou à peu près, ce qui rend très difficile l'appréciation du chiffre auquel il faut les évaluer.

Mais dans l'inventaire fédéral nous voyons d'abord des objets facilement réalisables.

Mentionnons en premier lieu la réserve d'espèces : 12 millions 210,715 francs dont 10 millions en or suisse neuf formant le trésor de guerre. Un pareil poste mérite évidemment une place à part.

L'actif se compose d'abord des immeubles :

1° *Productifs* : 44,434,730 francs.

Ce sont les immeubles des services industriels de l'Etat, des services payant intérêt pour les bâtiments mis à leur disposition, comme le fait, par exemple, le service des douanes;

2° *Improductifs* : 22,947,900 francs.

Par exemple les bâtiments administratifs. Tous les immeubles de cette espèce ne figurent à l'actif que pour 50 p. c. de leur valeur d'achat. S'ils sont achetés sur l'emprunt, par exemple l'Ecole vétérinaire de Berne payée 599,267 francs en 1909, on passe dans les écritures un amortissement qui en réduit la valeur à 300,000 francs. S'ils sont achetés sur les recettes ordinaires, on les inscrit d'emblée à 50 p. c. de leur

prix réel. Si un immeuble passe d'une classe à l'autre la même opération est effectuée.

3° *Titres* : 31,207,472 francs.

Dépôts : 1,529,109 francs.

4° *Capitaux d'exploitation portant intérêts* :

46,474,932 francs;

5° *Provisions et avances non productives* :

Trésor de guerre et approvisionnements militaires :

23,464,083 francs;

6° *Créances* :

1,841,784 francs.

7° *Inventaire* :

Matériel de toute espèce :

53,643,678 francs.

Cette évaluation est soigneusement tenue à jour. Le matériel des lignes télégraphiques n'est inscrit qu'à 10 p. c. de son prix coûtant;

8° *Compte courant à la banque* :

10,643,517 francs;

9° *Caisse d'Etat* :

395,450 francs.

Les fonds d'amortissement et les fonds simplement gérés par la Confédération ne figurent pas à l'actif.

Si ces chiffres ne prouvent pas que la Suisse pourrait rembourser sa dette du jour au lendemain, ils prouvent qu'on

n'a pas dissipé en fumée ses ressources. On pourrait difficilement leur donner une signification plus précise.

Pour tout ce qui est matériel, ils permettent, en outre, un contrôle facile.

La dette spéciale des chemins de fer a pour contrepartie la valeur du réseau. Il est temps d'en parler quelque peu (1).

---

(1) Les administrations suisses ont l'habitude de tenir des inventaires précis ; lorsque l'Etat ou les cantons émettent un emprunt, ils ne manquent jamais d'exposer leur bilan. Nous relevons dans un prospectus d'un emprunt 4 p. c. du canton de Grisons, parmi les considérations qui doivent inspirer confiance aux créanciers, l'inscription du capital imposable dans le canton au 31 décembre 1910 :

1° Fortune imposable :

1910 . . . . . . fr.	345,642,500
1900	259,193,200

2° Revenu imposable :

1910 . . . . . . fr.	28,914,700
1900	13,394,600

On sait que les cantons suisses ont des taxes presque toujours progressives sur le capital et sur le revenu.

CHAPITRE V

LES CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX

§ 1er. — *Le rachat. — Coup d'œil sur l'organisation financière des chemins de fer étrangers.*

La nationalisation des chemins de fer suisses est un fait encore assez récent, puisqu'il remonte seulement à 1897. Depuis de longues années ce grave problème était l'objet principal de la lutte politique dans le pays.

Il faut se faire une idée de l'importance extrême d'un acte qui, dans un pays aussi profondément épris de l'autonomie locale et jaloux à l'excès des prérogatives des gouvernements cantonaux, allait donner au pouvoir fédéral un instrument merveilleux pour étendre son influence en se créant une clientèle de fonctionnaires, et pour intervenir directement dans la vie économique des différentes régions. Il faut se souvenir qu'en 1910 le réseau appartenant à la Confédération, sans compter les lignes prises à bail, s'élevait à 2,743 kilomètres; 34,575 agents formaient en 1909 l'armée de cette colossale entreprise; le capital d'exploitation s'élevait, le 31 décembre 1910, à 1,363,818,350 francs consolidés, et les dépenses annuelles dépassaient 84 millions.

L'importance de ces chiffres indique bien que c'est à bon droit qu'on considère la date du rachat comme marquant une étape importante dans l'histoire intérieure de la Suisse.

L'établissement des chemins de fer a suivi trois périodes :

« Dans la première, dit M. Manuel, professeur à l'Université de Lausanne (1), sous le régime de la Constitution fédérale de 1848, après l'abandon aux cantons de toute autorité en matière de chemins de fer, on a établi la plupart des lignes principales actuelles, mais sans plan d'ensemble, chaque canton croyant agir au mieux de ses intérêts, souvent divergents de ceux des cantons voisins...

» Dans la seconde période, qui commence en même temps qu'on adoptait la Constitution de 1874, l'établissement de nouvelles lignes principales a été diminué par la question de nationalisation des chemins de fer. On a relativement peu augmenté le réseau, puisqu'on s'est borné à terminer les lignes déjà concédées précédemment, notamment le Gothard.

» La troisième période, actuellement en cours, a commencé en 1890, au moment où la Confédération s'est affirmée dans son intention de racheter les chemins de fer et a pénétré dans la compagnie du Jura-Simplon où elle avait la prépondérance, ce qui a permis de construire la ligne et le tunnel du Simplon que la Confédération subventionnait et garantissait. »

Aujourd'hui, il ne reste plus beaucoup de grandes lignes à construire. Le travail le plus important en cours est le perce-

(1) Cité par le comte van den Steen dans son rapport, p. 89.

ment du second tunnel du Simplon dont le coût est évalué à 34,600,000 francs, le chemin de fer du Ricken qui coûtera plus de 15 millions, le petit chemin de fer du lac de Brienz, dont le devis s'élève à 5 millions et demi. Mais partout des travaux très considérables doivent être entrepris pour le parachèvement des lignes, pour la pose de doubles voies, nécessitant par conséquent une forte augmentation de capital. On doit corriger les erreurs de tracé et payer fort cher les économies du régime précédent. Enfin, la traction électrique s'imposera sous peu sur un grand nombre de lignes, ce qui entraînera des dépenses qu'on ne saurait encore évaluer.

Nous n'avons pas à faire ici l'histoire du rachat. De nombreux articles de revue ont examiné la question sur toutes ses faces (1); mais il est nécessaire d'insister sur les deux facteurs politiques qui ont exercé une influence prépondérante sur l'organisation légale des chemins de fer.

Un des grands arguments des adversaires du rachat par la Confédération était le danger que l'immense augmentation de pouvoir, ou plutôt d'influence, qui allait en résulter pour elle, ne troublât l'équilibre constitutionnel. On répondit à ce souci en instituant l'administration autonome, aussi dégagée que possible des influences du pouvoir. On faisait valoir aussi l'inconvénient qu'il y aurait à livrer la vie économique des cantons aux mains d'une bureaucratie vivant à Berne, loin

(1) Signalons un excellent exposé fait en 1905 dans les *Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques*, 1905, p. 442, par M. Henry.

du public et insensible à ses vœux. La loi institua une large décentralisation, créant des arrondissements de chemins de fer doués d'un vie propre, de telle sorte que l'organisation toute entière semble construite, elle aussi, sur le principe fédératif.

Une loi qui a précédé le rachat exerce encore une grande influence sur les chemins de fer suisses. Il s'agit de la loi de comptabilité votée en 1883 et revisée en 1896.

La Confédération trouvait que les compagnies, prévoyant sans doute leur reprise prochaine par l'Etat, augmentaient indûment leur capital et négligeaient la charge de l'amortissement. Elle leur imposa, avec une forme régulière de comptabilité, l'obligation de constituer des réserves fixées d'après des bases mathématiques. Cette loi, œuvre de feu M. Zemp, fut traitée de loi inique, de loi de dépréciation. Mais elle produit maintenant des effets fort heureux, car la Confédération voit ses propres chemins de fer soumis aux prescriptions rigoureuses qu'elle édicta pour ceux des compagnies. Grâce à cette loi, le Gouvernement ne peut à son gré mettre ceci au compte capital et cela au compte d'exploitation; il doit suivre les règles imposées à tout autre entrepreneur de transports; cela contribue beaucoup à assurer aux chemins de fer fédéraux une gestion aussi industrielle que possible.

Les avantages et les inconvénients de l'exploitation par l'Etat ou de l'exploitation par des compagnies privées ont été souvent discutés. On ne peut nier que l'exploitation par l'Etat

n'offre un danger politique considérable, surtout dans un pays démocratique où, devant plaire avant tout à la masse, le Gouvernement est vite entraîné à faire du département des chemins de fer le département électoral par excellence, celui qui récompense les agents et sous-agents du parti par l'abondante distribution de places et de faveurs; on doit reconnaître aussi le danger économique de confier la direction de cette machine si compliquée et si délicate qu'est une entreprise de transports moderne, à un organisme par essence lent à se décider et dont le fonctionnement est réglé par des lois datant d'une époque où le rôle politique de l'Etat l'emportait de très loin, sur son rôle économique.

La législation budgétaire, nous l'avons déjà dit, est en opposition absolue avec ce que réclame la bonne gestion d'une entreprise industrielle. « L'exploitation d'une industrie aussi compliquée que celle des chemins de fer, dit M. Paul Leroy-Beaulieu, ne se prête pas à la rigidité du budget de l'Etat. Les résultats sont tellement inégaux d'une année à l'autre, l'engagement des dépenses déjoue tellement les prévisions que tout l'organisme budgétaire en éprouve une perturbation profonde (1). »

Nous avons exposé plus haut la raison des difficultés financières qui accablent les industries d'Etat; outre l'intervention d'un Parlement rempli de verbeuses incompétences, il y a, pour entraver le service, l'application outrée

(1) *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 245.

que l'on fait du dogme de l'unité du budget. Les finances du chemin de fer sont soumises aux fluctuations du budget général. Si, comme le fait remarquer M. Pierre Baudin, nul ne dit : « Le budget est en déficit cette année, nous allons diminuer les secours aux vieillards », on dit : « Le budget est en déficit, construisons autant de locomotives, autant de wagons, autant de lignes en moins (1). » L'effet de ces dangereuses économies ne tarde pas à se faire sentir; les accidents se multiplient, l'encombrement augmente, et, comme c'est arrivé pour les gares de Bruxelles, on doit finir par décréter des travaux indispensables en les payant beaucoup plus cher, parce qu'on s'y est pris trop tard.

Dans son opuscule sur la *Question de la situation financière des chemins de fer de l'Etat belge* (2), le Dr Léon de Litwinski explique sous une forme plaisante comment cet inconvénient est rendu fatal :

« Dans les pays où existe la fusion budgétaire il n'y a rien de plus erroné que de s'imaginer que c'est le ministre des chemins de fer ou des travaux publics qui est le détenteur des excédents budgétaires en question. » Loin de venir les remettre triomphalement à son collègue des finances, il tient plutôt un langage tout à fait modeste, comme le suivant : « Cher collègue, en possession des pièces et des documents, j'arrive aujourd'hui pour vous montrer une fois de plus avec quel dévouement s'acquitte mon département de la haute mission

(1) Pierre Baudin, *Le Budget et le déficit*, p. 233.
(2) Page 74.

que le pays lui a confiée. Les pièces que j'ai sur moi constatent que cette année nous avons réalisé du chef de l'exploitation de notre railway un bénéfice d'autant de millions de francs. Vu cet état de choses favorable et étant donné que, cette année, je me vois obligé de procéder à un certain nombre de dépenses de nature exceptionnelle, je viens vous demander de nous allouer un crédit d'autant, dont vous trouverez la décomposition détaillée sur l'état de prévision que voici...

« Que répond dans ce cas M. le Ministre des finances ?

» Cela dépend du moment et de la situation. Si celle-ci est satisfaisante, on parvient à s'entendre ; si le Trésor est obéré, le Ministre tiendra le petit discours suivant :

» Tout en rendant hommage à la façon dont est exploité le réseau de l'Etat et tout en reconnaissant la nécessité qu'il y a de faire certains travaux d'amélioration ou de renouvellement, nous nous voyons obligé d'ajourner pour le moment vos propositions. Vos dépenses sont nécessaires, nous n'en disconvenons nullement; mais votre situation est meilleure que la nôtre, attendu que vous pouvez postposer plus facilement vos dépenses (1)... »

Un second inconvénient de la fusion est le danger d'introduire dans le budget une source de recettes aussi inconstante,

(1) Rien n'est plus faux que cette affirmation. Si une compagnie peut, dans une mauvaise année, agir sur les salaires, sur le nombre de ses agents, sur le nombre de trains en circulation chaque jour, c'est à peu près impossible pour l'Etat démocratique. Voy. le rapport de M. Helleputte, depuis Ministre des chemins de fer, à la Chambre des représentants, 23 juin 1897.

ce qui pousse à établir des dépenses permanentes sur des revenus intermittents. La Prusse, qui a adopté la théorie de l'unité pour toutes ses entreprises industrielles : forêts, mines, chemins de fer, en souffre visiblement. On relève les *différences* suivantes entre les évaluations des recettes des chemins de fer et les résultats définitifs :

1891	— 10	millions	de marcs	1899	+ 59	millions	de marcs
1892	— 45	»	»	1900	+ 31	»	»
1895	+ 52	»	»	1901	— 83	»	»
1896	+ 76	»	»	1902	— 13	»	»
1897	+ 78	»	»	1906	+ 136	»	»

Une loi de 1903 a bien ordonné la constitution d'une réserve pour régulariser l'effet de ces dangereuses variations. Mais la fusion budgétaire subsiste, maintenant un vice radical dans toute l'organisation et compromettant l'effet utile de l'amortissement (1).

En Belgique, le déficit des chemins de fer a compromis l'équilibre du budget général au moment le plus difficile qu'on ait rencontré depuis trente ans. Il n'y a pas à nier que les difficultés financières de la période 1877-1884 ne viennent en grande partie de là. Le budget présenta en 1882 un déficit de 15,211,844 francs; en 1883 : 18,253,868 francs; en 1884 : 16,237,234 francs. Or, les chemins de fer y intervinrent

(1) Voy. G. Wathelet, *Organisation des chemins de fer prussiens. Revue de législation et de science financières*, 1904.

directement pour environ 8, 7 et 8 millions, bien que le coefficient d'exploitation ne dépassât jamais 62.59. Il y intervient encore indirectement par suite des capitaux encore improductifs que l'Etat avait consacrés durant les dernières années à la construction de lignes nouvelles (1). Le budget autonome aurait, sans doute, permis la création d'un fonds de réserve pour parer à de semblables éventualités ; en outre, la fusion, en confondant, dans le chiffre des recettes, les recettes brutes avec les recettes nettes, permit à l'opposition de spéculer d'autant mieux sur le déficit que le chiffre des recettes totales, péages compris, n'avait fait qu'augmenter. C'est une leçon à retenir.

Il y a longtemps, d'ailleurs, que l'introduction d'une comptabilité séparée est préconisée en Belgique par beaucoup d'hommes compétents. Sans vouloir remonter bien haut, nous citerons M. Hubert, plusieurs fois rapporteur du budget des chemins de fer, notamment en 1908 et 1909. Il insista beaucoup sur le danger de la fusion pour l'équilibre général.

« Il est un fait connu de tous, disait-il, c'est que si le trafic vient à diminuer, les recettes diminueront d'autant ; mais il est impossible de réduire le coefficient d'exploitation dans la même proportion. Une foule de frais demeureront les mêmes. » Il calculait qu'un fléchissement de 10 p. c. dans le trafic ne donnerait que 5 millions d'économies, alors qu'il entraînerait une diminution de recettes de 20 millions.

(1) Voy. sur cette question un discours de M. Graux, Ministre des finances, à la Chambre, 20 avril 1880.

La question est revenue récemment sur le tapis; M. Michel Levie, rapporteur du budget des voies et moyens pour 1911, l'a traitée dans son rapport et l'élévation de l'honorable député de Charleroi au poste de Ministre des finances ne donne que plus d'importance à son plaidoyer que nous demandons la permission de reproduire *in extenso*. Il vaut pour tous les réseaux d'Etat.

On sait que l'Etat encaisse toutes les recettes de ses chemins de fer et qu'il en supporte toutes les charges.

Il garde les bonis éventuels et comble les déficits. Il paie régulièrement les dépenses, de quelque nature qu'elles soient; dépenses d'exploitation, d'entretien et d'extension. Si un rail est en mauvais état, l'Etat le remplace, sur l'ordinaire, par un rail en acier; un wagon est-il hors d'usage, toujours sur les ressources ordinaires, il est remplacé par un wagon neuf; si une locomotive n'est plus en état de faire le service, l'Etat, sur les mêmes ressources, la remplace par une locomotive nouvelle. Et quand il s'agit de dépenses d'extension — lorsque, par exemple, il devient nécessaire d'augmenter le nombre des locomotives, des wagons et des voitures, — le budget extraordinaire permet d'y faire face.

Quant à la procédure parlementaire et budgétaire, elle est bien connue.

En automne, au mois d'octobre, le Gouvernement nous distribue le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice suivant. Aux voies et moyens figurent les recettes présumées du chemin de fer; au budget des chemins de fer, les dépenses d'exploitation; au budget des recettes et des dépenses pour ordre, la part des compagnies; à la dette publique, les pensions, les annuités, l'intérêt et l'amortissement de notre dette, dont les deux tiers, approximativement, frappent, en réalité, le railway de l'Etat.

Quand vient le budget des recettes et dépenses extraordinaires, nous y trouvons prévues les dépenses relatives à l'extension du chemin de fer.

Successivement, nous votons tous ces budgets.

Et lorsque nous avons autorisé ainsi l'Etat à se procurer les ressources,

à encaisser les recettes et à faire les dépenses, nous n'entendons plus, pendant de longs mois, parler du chemin de fer.

Sauf que de loin en loin le *Moniteur* nous tient au courant du mouvement des wagons et du produit des recettes.

Sauf encore que, de temps en temps, les journaux nous apprennent qu'il y a des adjudications pour les charbons, pour la fourniture du matériel, locomotives, etc.

Un jour cependant le silence se fait. Les mois se passent et ce n'est qu'à la fin de l'exercice suivant que nous recevons le compte rendu du chemin de fer.

Et pourquoi à la fin de l'exercice suivant, c'est-à-dire presque un an après ?

Voici : Une loi du 1er mai 1834 enjoint au Ministre de déposer son compte rendu au plus tard le 1er juillet, mais, d'un autre côté, la loi de 1846 sur la comptabilité porte que les opérations d'un exercice ne sont, pour la liquidation des recettes et des dépenses, clôturées qu'au 31 octobre de l'exercice suivant.

Ces deux lois donnent donc des directions différentes au Ministre et celui-ci, pour se tirer d'affaire, dépose son compte rendu tantôt au mois de juillet, tantôt au mois de septembre.

Il est habituellement distribué en décembre.

Et que de choses fictives dans ce compte, dont — est-il besoin de le dire — nul ne songe à contester les éléments, les chiffres et les conclusions.

Fictif le compte d'intérêts et d'amortissements ; c'est l'Etat, en effet, qui, dans son budget de la dette publique, supporte ces intérêts et l'amortissement d'une façon générale pour toute sa dette.

Fictif aussi le compte courant d'intérêts entre le chemin de fer, et les recettes et dépenses de l'Etat ; c'est la distinction entre la comptabilité du chemin de fer et le budget de l'Etat-pouvoir.

Pour ce qui concerne l'Etat-pouvoir, rien n'est plus rationnel que le budget de prévisions tel qu'il est régi par notre législation. Si, en effet, il s'agit d'impôts, de dépenses normales de l'Etat, rien de mieux que ce que le législateur constituant a prescrit : avant qu'un exercice commence, les Chambres sont appelées à voter, chaque année, les prescriptions d'im-

pôts et à autoriser leur emploi. Il faut qu'il y ait harmonie entre les recettes et les dépenses.

Le législateur constituant se défie de l'exécutif. C'est aux Chambres qu'il appartient de veiller à ce que cette harmonie s'établisse.

Mais lorsque l'Etat sort de sa sphère d'action normale, lorsque l'Etat n'est plus le pouvoir agissant, mais qu'il devient industriel, d'autres règles ne doivent-elles pas s'appliquer ?

Un exemple :

Voici un rentier; nous sommes au début d'une année nouvelle; il se demande comment il va organiser son train de maison; il aligne les chiffres de ses recettes, et, d'autre part, les chiffres de ses dépenses présumées; c'est sur ses revenus qu'il va régler ses dépenses.

C'est ainsi que procède et que doit procéder l'Etat-pouvoir.

C'est la raison d'être du budget.

Mais ce rentier se fait industriel ? il construit un laminoir, il achète une fabrique de glaces, et, pour entrer davantage dans la vie industrielle contemporaine, au lieu d'un particulier, prenons une société anonyme.

Va-t-il s'agir encore d'un budget de prévisions, de suppositions et d'hypothèses? En aucune façon.

Il va s'agir d'un compte de gestion, de faits acquis, de résultats définitifs, et la loi du 18 mai 1873 a organisé sagement tout un ensemble de dispositions préservatrices. Pour la gestion de cette affaire industrielle il y aura un conseil d'administration qui délègue ses pouvoirs à un directeur; à côté de ce conseil, il y a l'assemblée générale des actionnaires. A la fin de chaque exercice, l'administration dresse un inventaire, puis un bilan qui renseigne exactement la situation active et la situation passive, et, en outre, un compte de profits et pertes.

N'est-ce pas une solution analogue qui s'impose ici et ne convient-il pas de procéder, quand il s'agit de l'Etat industriel, comme procèderaient nos compagnies industrielles? Ce qu'il faut, c'est moins un budget de prévisions qui précède l'exercice, qu'un compte de gestion qui le suit.

Voici comment la loi pourrait, ce semble, organiser cette comptabilité nouvelle.

Au commencement de chaque année, le Ministre des chemins de fer soumettrait aux Chambres un compte en deux parties.

La première partie serait consacrée aux prévisions pour l'exercice cou-

rant : d'une part, les recettes ; d'autre part, les dépenses, en y comprenant toutes les charges, intérêts, pensions et amortissement. Un chapitre spécial prévoirait les dépenses extraordinaires à couvrir par l'emprunt.

La seconde partie se composerait d'un bilan et d'un compte de gestion pour l'exercice ayant pris fin le 31 décembre précédent.

Nous serons bientôt en 1911.

Si le chemin de fer était, au point de vue financier, un service autonome, nous serions saisis, alors, non plus de plusieurs budgets de prévisions parmi lesquels nous devons actuellement rechercher et démêler les diverses dépenses et charges qui concernent le chemin de fer, mais d'un seul budget complet et indépendant où tous ces éléments épars seraient condensés.

Nous serions saisis, en même temps, d'un bilan et d'un compte de gestion de l'exercice 1910, pour tenir lieu du compte rendu que nous ne recevrons qu'en décembre. Le bilan nous donnerait la situation active du chemin de fer, résultant d'un inventaire ; et sa situation passive, c'est-à-dire la partie de la dette publique qui lui incombe.

Le compte de profits et pertes comprendrait les recettes et, en regard, les dépenses, charges diverses et amortissement. S'il y a boni, c'est au chemin de fer à le garder et à l'utiliser, soit en constituant un fonds spécial, soit en l'affectant à des dépenses d'extension. S'il y a mali, assurément le Trésor en fera l'avance, à charge de restitution effective.

Il va sans dire qu'ici, comme pour les sociétés anonymes, un rapport du Ministre commenterait et compléterait le compte.

Tout cela ne présenterait pas de bien grandes difficultés, parait-il, si l'on se décidait à entrer dans cette voie.

Nous avons aujourd'hui trois budgets autonomes : le budget des recettes et des dépenses pour ordre, où figurent les fonds des tiers ; le budget ordinaire, qui comprend les voies et moyens et les divers groupes de dépenses, le budget des recettes et dépenses extraordinaires.

Nous en aurions désormais quatre.

On y verrait plus clair, et tout serait simplifié !

Plus de malentendu sur la nature de notre dette publique, dont un tiers seulement est étranger aux chemins de fer.

Ce qui est vrai pour la dette, l'est aussi pour le budget de recettes et de dépenses ordinaires, dont la moitié se rapporte aux chemins de fer. Vrai

aussi pour le budget extraordinaire qui, chaque année, consacre de très nombreux millions aux dépenses d'extension de notre railway.

De telle sorte que, si tout ce qui est relatif aux chemins de fer était détaché du budget général de l'Etat, pour faire l'objet d'un budget unique et autonome, toute confusion ou tout malentendu devenant impossibles, notre situation financière apparaîtrait aux esprits les plus prévenus telle qu'elle est en réalité ; c'est-à-dire en tous points excellente.

Qui ne voit, d'ailleurs, que la confusion des finances et des comptabilités pourrait donner, un jour, lieu à des abus !

Est-il impossible qu'un gouvernement, ne trouvant pas dans les ressources normales dont il dispose, le moyen de faire face à ses dépenses, ne se souvienne opportunément que les recettes des chemins de fer tombent dans le Trésor et qu'il peut y puiser ?

Il lui suffira de négliger l'entretien et le renouvellement qui incombent à l'ordinaire, de maintenir des tarifs devenus trop onéreux pour l'industrie nationale.

Si les recettes sont confondues, si les bonis, au lieu de rester aux chemins de fer en vue de l'amélioration constante de l'important service des transports, sont mis à la disposition de l'Etat-pouvoir, quelle tentation pour celui-ci et quel péril pour l'avenir de notre industrie !

D'autre part, il ne faut pas non plus que le chemin de fer et les régies en général puissent être une cause de pertes pour l'Etat.

A tous égards, la séparation des finances et des comptabilités donne des garanties que n'assure pas leur confusion.

La création d'un budget autonome des chemins de fer apporterait à notre comptabilité budgétaire une amélioration incontestable.

Amélioration de forme, dira-t-on. Mais la forme, parfois, emporte le fond !

Si, dans tous les cas, cette esquisse de programme n'appelle pas des objections graves, pourquoi ne pas l'examiner avec le désir d'aboutir ?

L'exemple de plusieurs pays comme la Suède, l'Italie, semble indiquer que le progrès se trouve dans la voie tracée par M. Levie. La France elle-même, malgré la politique d'incorporation de M. Rouvier, n'a pas supprimé son budget

annexe des chemins de fer. M. Colson, le spécialiste bien connu des questions de transports, s'en félicite dans l'Enquête de la *Revue hebdomadaire* (1) de 1911 et veut même le voir transformé en budget autonome, afin de doter la régie d'un compte capital lui permettant de régler la marche des travaux sur les besoins du trafic et faisant apparaître l'augmentation des charges d'intérêt et d'amortissement en regard des variations du produit. Il y voit la meilleure garantie contre le renouvellement d'opérations aussi désastreuses que le rachat du réseau de l'Ouest (2).

Depuis 1894, l'administration des chemins de fer de l'Etat français cherche à persuader les hommes politiques de la nécessité qu'il y a de transformer le budget annexe de leur département en véritable budget industriel. Un projet de loi de 1907 consacrait cette réforme, mais le rachat de l'Ouest retarda son vote; depuis, les différents rapporteurs se sont montrés tous favorables à l'adoption du principe qui l'inspirait et, en 1911, la Commission du budget a incorporé dans la loi des finances des articles qui en règlent l'application.

« L'autonomie financière, dit M. le député Besnard, dans son rapport de 1911, est accordée au réseau et son compte d'établissement exclusivement alimenté, comme celui des

(1) *Revue hebdomadaire,* 1911. Enquêtes sur les ministères.— Travaux publics.

(2) M. P. Leroy-Beaulieu, dans l'*Economiste français,* du 2 décembre 1911, fait le bilan de ce désastre; il compare le réseau de l'Etat français à *l'ilote ivre.* Il conclu à son affermage, ce qui est un autre mode d'autonomie plus complète.

compagnies, par l'emprunt sous le contrôle du Parlement. Le compte de premier établissement, devenu commercial, apparaît en dépenses et en recettes. Les charges de capital en intérêts et amortissement suivent leur répartition naturelle entre les comptes d'exploitation et d'établissement selon qu'elles sont afférentes aux lignes exploitées ou en construction. Il en va de même pour les annuités dues par l'Etat en atténuation de ces charges. Enfin, le produit net d'exploitation se trouve atténué du montant des charges nettes qui incombent réellement aux lignes totalement exploitées (1). »

La Suisse est allée plus loin qu'aucun autre pays dans la voie de l'autonomie financière et administrative de ses chemins de fer d'Etat; aux raisons de pratique commerciale se sont ajoutées pour elle, comme nous l'avons dit, de hautes raisons politiques. Il est temps d'examiner l'œuvre conçue par ses législateurs; nous verrons comment ils ont résolu des problèmes qui ont arrêté et arrêtent encore beaucoup de gouvernements.

§ 2. — *Organisation administrative et financière des chemins de fer fédéraux.*

La loi de rachat déclare que l'administration des chemins de fer fédéraux fait partie de l'ensemble de l'administration fédérale.

(1) Sur l'organisation actuelle du réseau de l'État français, voyez un article très fouillé de M. Et. Coquet dans la *Revue de science et de législation financières*, décembre 1911, p. 537.

C'est une déclaration de principe que l'on aurait tort de prendre à la lettre; on doit surtout éviter de confondre l'administration des chemins de fer avec le département fédéral des chemins de fer, postes et télégraphes, dont le chef est membre du Conseil. A l'encontre de ce qui se passe dans les autres pays possédant un réseau d'Etat, ce département n'est en matière de chemins de fer qu'une autorité de surveillance; il étudie les questions générales concernant la politique ferroviaire ou « ferrugineuse », comme disent les Suisses, contrôle toutes les entreprises de transports. Il ne gère pas le réseau, et l'homme politique qui est appelé à le diriger n'a pas l'étonnement de se voir passer, du jour au lendemain, de la position de simple député à celle de chef de la plus grande entreprise industrielle et commerciale du pays. La direction du chemin de fer et la responsabilité de la bonne marche des services appartiennent à des autorités particulières instituées par la loi : à la *Direction générale* des chemins de fer fédéraux et aux *Directions d'arrondissement* qui agissent en qualité de pouvoir exécutif, au *Conseil d'administration*, et aux *Conseils d'arrondissement* qui ont en quelque sorte le pouvoir législatif. L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral interviennent comme autorité suprême.

Dans son volumineux message de 1897 sur la loi de rachat, le Conseil fédéral exposait l'esprit dans lequel il concevait l'organisation de la nouvelle administration.

« Dans notre projet de loi concernant l'organisation des chemins de fer fédéraux, nous avons donc posé tout d'abord

le principe suivant : cette administration fait partie de l'administration fédérale et relève comme telle des autorités fédérales. Pour la même raison le compte annuel et le rapport de gestion de l'administration des chemins de fer seront traités comme ceux des autres branches de l'administration, et soumis à l'Assemblée fédérale...

» En ce qui concerne les organes spéciaux de cette administration, la gestion de l'exploitation sera confiée à une *Direction générale* : celle-ci traitera directement toutes les affaires qui doivent être réglées d'une manière uniforme pour le pays tout entier et pour l'ensemble du réseau, par exemple : l'établissement des règlements, instructions et prescriptions de service, les tarifs, le contrôle des recettes, les horaires, les conventions avec d'autres entreprises de transport...

» En revanche, les *Directions d'arrondissement* subordonnées à la Direction générale ont pour attributions toutes les affaires qui permettent une décentralisation du service : entretien de la voie, police, mouvement, traction, etc.

» Il serait contraire aux règles d'administration en usage dans notre pays que la Direction générale et les Directions d'arrondissement pussent agir en toute indépendance sous le seul contrôle du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Nous avons coutume de soumettre les questions importantes à une assemblée nombreuse où s'énoncent et se discutent les points de vue les plus variés et où peuvent se faire entendre les intérêts locaux.

» A l'instar de ce qui existe aujourd'hui chez les compa-

gnies privées, nous proposons donc d'instituer un Conseil d'administration qui devrait surveiller l'ensemble de l'administration et auquel incomberaient notamment les affaires suivantes : le budget annuel, l'examen du compte annuel et du rapport de gestion, les décisions de principe en matière de tarifs et d'horaires.

» En ce qui concerne les tarifs, c'est au Conseil d'administration, à notre avis, et non pas à la législation fédérale, de fixer en dernier ressort les bases des tarifs et de la classification des marchandises. Une autorité politique n'est pas propre à traiter ces questions aussi compliquées qu'importantes : il faut laisser ce soin à une autorité administrative qui possède les connaissances spéciales indispensables... »

Conformément à ces idées, l'article 11 du projet limitait l'intervention de l'Assemblée fédérale à l'examen et à l'approbation du compte annuel et du rapport de gestion, au vote du budget et aux décisions concernant les lignes nouvelles.

Au Conseil fédéral revenait, outre le droit de prendre des règlements pour l'exécution de la loi, celui d'approuver le budget, le compte et le rapport pour les présenter au Parlement, de nommer vingt-cinq membres du Conseil d'administration, tous les membres de la Direction générale et d'intervenir dans la nomination d'un certain nombre de hauts fonctionnaires. Enfin, le Conseil fédéral gardait, à l'égard du réseau de l'Etat, les droits qu'il possédait déjà à l'égard des compagnies particulières, dans la mesúre où ces attributions avaient encore leur raison d'être. Tout ce qui concerne l'ex-

ploitation, la nomination des agents subalternes, la fixation des tarifs fut laissé aux autorités responsables de la bonne gestion du service.

On s'étonnera peut-être de voir les pouvoirs politiques renoncer si facilement à intervenir davantage dans la direction du réseau; mais cette réserve était une condition *sine quâ non* de l'acceptation de la loi par le Parlement d'abord, par le peuple ensuite; les Chambres elles-mêmes cherchèrent à assurer l'autonomie des chemins de fer afin de fermer la bouche à ceux qui attaquaient la loi comme devant donner trop de force au pouvoir fédéral. On évitait en même temps, avec le plus grand soin, de leur donner une organisation trop centralisée; on assura aux cantons un droit de nomination dans certains conseils. *La Gazette de Lausanne*, un des principaux journaux suisses, déclara, le 6 octobre 1897, appuyer toute proposition cherchant à créer « un quatrième pouvoir, distinct du pouvoir politique et plongeant quelques-unes de ses racines dans le peuple ». « Peut-être y a-t-il là, disait-elle, une solution précieuse autant qu'inédite des difficultés spéciales que rencontre un Etat démocratique dans le domaine économique et social. »

Lors de la discussion de la loi, la grande lutte eut lieu entre les partisans d'une administration concentrée et ceux d'une administration en quelque sorte fédérative. Mais il y eut unanimité sur l'avantage qu'il y aurait à dégager autant que possible les chemins de fer de la politique et à leur donner une comptabilité distincte de celle de l'Etat.

L'autorité la plus élevée que nous rencontrons dans la hiérarchie « ferroviaire » est le Conseil d'administration, espèce de petit parlement de 55 membres, dont 25 sont nommés par le Conseil fédéral, 25 par les cantons et 5 par les conseils d'arrondissement. Le réseau est divisé en cinq arrondissements groupant des régions ayant plus ou moins les mêmes besoins économiques. Chaque arrondissement est pourvu d'un Conseil et d'une Direction. Les sièges à la nomination desquels pourvoit le Conseil fédéral ne peuvent être occupés par plus de 9 membres de l'Assemblée fédérale. On y voit siéger, à côté d'hommes politiques influents, des industriels et des techniciens. C'est le pouvoir législatif de l'entreprise. Une délégation permanente prise dans son sein prépare ses travaux.

En 1910, il a tenu 11 séances; sa délégation permanente 16. Il est tenu d'examiner et d'approuver tous les projets transmis par la Direction au Conseil fédéral, comme le rapport de gestion, le budget, les comptes, les propositions de lois nouvelles, les projets de travaux. Il ratifie un grand nombre de nominations faites par la Direction ; il approuve les traités de concurrencce, les contrats de livraison.

Le vrai moteur de tout l'organisme est la Direction générale. C'est un collège de 5 membres qui dirige l'administration centrale où travaillent 784 employés ; chacun de ses membres dirige un département : finances, commerce, exploitation, travaux, contentieux.

En 1910 elle a tenu 99 séances où elle a traité 3,405 affaires,

préparant les projets soumis au Conseil d'administration, faisant toute la besogne courante, dirigeant des études et des enquêtes de toute espèce.

Les 5 Conseils d'arrondissement ont tenu ensemble dix-neuf séances, donnant surtout leur avis sur les travaux projetés dans leur circonscription.

Les Directions d'arrondissement sont pouvoir exécutif dans leur sphère.

Cette organisation est fort compliquée et les partisans du rachat, qui escomptaient une diminution dans les frais d'administration, ont dû en rabattre. Ces nombreux rouages font souvent que les affaires traînent en longueur; la Direction générale se plaint de ne pas disposer d'une autorité suffisante. Mais l'organisation actuelle, il faut s'en souvenir, est un compromis entre les centralisateurs et les décentralisateurs (1). Le Conseil fédéral ayant manifesté l'intention de diminuer les attributions des arrondissements, la Commission du Conseil national répondit :

« Le peuple suisse n'est guère favorable aux centralisations administratives. Il a su faire et fera encore les sacrifices

(1) Jugeant l'organisation actuelle, M. Weissenbach, président de la Direction générale, disait en 1908 :

« Il y aura toujours des opinions divergentes sur les moyens d'améliorer l'administration des chemins de fer fédéraux. Car il est nécessaire en Suisse, pour légiférer sur des questions techniques d'administration, de tenir compte des considérations d'ordre politique. D'un côté, en effet, on a la tendance d'uniformiser autant que possible, tandis que, de l'autre, on cherche à décentraliser autant que l'on peut. Il ne faut cependant pas critiquer le règlement d'organisation en se plaçant à ces points de vue divergents, puisque les dispositions légales d'organisation sont justement basées sur un compromis entre eux. »

nécessaires pour assurer son unité nationale et la fortifier ; mais il n'accepte les centralisations administratives qu'à son corps défendant et dans la mesure stricte où la nécessité lui en est démontrée. Or, cette démonstration pour l'exploitation de notre réseau fédéral n'a pas été faite jusqu'à présent. »

L'autonomie des chemins de fer fédéraux est réelle et les conflits qui ont éclaté entre eux et le Conseil fédéral — conflits dont nous aurons à reparler — en sont la meilleure preuve. L'administration des chemins de fer se considère comme une autorité indépendante; lorsqu'elle écrit au Conseil fédéral, remarque un parlementaire qui trouve que c'est aller trop loin, elle parle de « vos » fonctionnaires, tout comme si elle-même n'était pas composée d'agents de l'Etat. En mentionnant le département des chemins de fer et les autorités fédérales, le rapport de gestion les désigne sous le nom « d'autorités de surveillance ». En 1908, le département des chemins de fer a dû menacer les chemins de fer fédéraux — qu'on comprenne bien : les chemins de fer de l'Etat suisse — de les déférer aux tribunaux; au grand scandale de beaucoup de parlementaires, certaines commissions furent très mal reçues par les autorités des chemins de fer; le Conseil d'administration traita les remarques de l'une d'elles — celle du Conseil national — « d'attaques injustes »; on y parla « de ses résolutions superficielles », « de son inconcevable légèreté ». Ces petits exemples indiquent très bien que l'autonomie est réelle.

Le caractère de cette autonomie fut très bien fixé dans une

discussion qui eut lieu en 1902 entre les deux Chambres sur la façon dont on allait voter le budget des chemins de fer.

Le 19 décembre 1901, l'Assemblée fédérale avait voté le « postulat » suivant :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter à l'Assemblée fédérale un rapport avec des propositions concernant la manière dont elle exerce le droit qui lui appartient d'approuver le budget des chemins de fer fédéraux. »

Il faut savoir que le budget est établi de la façon suivante : les directions d'arrondissement doivent soumettre chacune leur budget au Conseil d'arrondissement assez tôt pour que son envoi à la Direction générale puisse avoir lieu à la mi-juillet; la Direction générale les examine et y ajoute le sien. Le tout est transmis ensuite au Conseil d'administration vers la fin de septembre. Celui-ci l'étudie et rédige les propositions définitives qui sont envoyées au Conseil fédéral pour recevoir l'approbation de l'Assemblée.

Entrant fort bien dans l'esprit de la loi, le Conseil fédéral examina dans son message du 12 juin 1902 sur quoi devrait porter l'examen du Parlement. Est-ce sur les recettes? « Non, dit le Haut Conseil, celles-ci ne dépendent pas de vous; elles dépendent du trafic et c'est affaire de métier que de les évaluer. » Et le message continuait comme suit :

« L'Assemblée fédérale ne voudra dans un cas ni dans l'autre procéder à une modification des différentes bases devant servir au calcul des recettes; elle peut, à notre avis, faire abstraction d'un examen détaillé du budget des recettes.

» Pour les dépenses il y a lieu de distinguer entre les dépenses d'exploitation et celles de construction : les premières reposent, pour autant qu'il s'agit du salaire du personnel, sur la loi du 29 juin 1900 (elle fut complétée en 1909). Le nombre des fonctionnaires et plus encore celui des journaliers dépendront en grande partie de l'importance du trafic à desservir, et ne peuvent dès lors pas être fixés dans le budget d'une façon absolument définitive. L'Assemblée fédérale n'a donc pas lieu non plus d'intervenir ici.

» L'acquisition, si importante pour le mouvement des dépenses d'exploitation, des matériaux, de la houille, des rails, des matériaux de graissage, des étoffes pour habillement, etc., dépend de leur prix courant pour autant que l'administration des chemins de fer fédéraux n'a pas conclu d'avance, dans les limites de sa compétence, des contrats de fourniture. Nous ne pouvons dès lors nous représenter que l'Assemblée fédérale veuille apporter des modifications directes à ces postes budgétaires. L'examen devra plutôt se limiter à la question de savoir si, à l'avenir, une diminution de dépenses ne pourrait pas avoir lieu sur tel ou tel point. La réduction définitive et l'inscription des postes se rapportant au budget devront être laissées à l'administration des chemins de fer fédéraux. »

Enfin restent les constructions. Ici l'intervention des Chambres se comprend mieux. Pourtant, la Direction générale prie le Parlement de ne rien changer sans la consulter. Le Conseil fédéral appuie, mais fait remarquer que c'est avec lui que les Chambres doivent discuter, car selon la loi, c'est à lui qu'in-

combe le devoir de présenter et de soutenir le budget. Il attache grande importance au fait qu'aucune modification ne puisse être votée sans son préavis.

Mais la discussion prit un tour tout à fait original. La Commission du Conseil des États, dans un rapport extrêmement remarquable et qui méritrait d'être cité en entier, entra si bien dans les vues du Conseil fédéral qu'elle alla beaucoup plus loin. Elle proposa d'amender la loi de rachat en déssaisissant l'Assemblée fédérale du droit de voter le budget et faisait valoir en faveur de cette thèse d'intéressantes réflexions d'ordre juridique et d'ordre pratique.

L'article 85 de la Constitution réserve à l'Assemblée fédérale le vote du budget, disait la commission, mais cet article n'est pas en cause ici.

La loi de rachat, en instituant les chemins de fer en administration distincte, « proclamait ainsi qu'on renonçait à une administration fédérale unique sous la direction du Conseil fédéral; qu'on séparait sciemment l'administration des chemins de fer fédéraux du pouvoir exécutif et qu'on la constituait en corps de droit public ayant un caractère indépendant... C'est par ces motifs et non à raison de l'article 85 de la Constitution fédérale qu'on a attribué à l'Assemblée fédérale l'examen et l'approbation du compte annuel et du rapport de gestion et *l'approbation* du budget. Aucun doute n'est possible à cet égard; notamment en ce qui concerne la compétence relative au budget, la loi sur les chemins de fer, dérogeant à l'article 85 de la Constitution fédérale, ne confère plus

à l'Assemblée fédérale le droit d'établir le budget, mais seulement de *l'approuver*. A son point de vue l'Assemblée doit se borner à l'examiner en bloc ; en tous cas elle ne permet pas de le modifier unilatéralement sans la participation de l'administration des chemins de fer fédéraux. »

Et la Commission expliquait très bien cette situation particulière en disant que le vote du budget général est réservé à l'Assemblée, parce que ce budget est alimenté par l'impôt. Or, « le budget des chemins de fer fédéraux ne connaît pas d'impôts qui doivent être payés par le peuple : c'est l'exposé financier de la situation probable d'une exploitation d'État dont l'examen par l'autorité peut être réglé d'après des principes généraux visant l'intérêt de l'entreprise. »

Cette distinction est en théorie absolument exacte. Les péages se perçoivent en vertu de lois permanentes et, au point de vue du droit public, on ne peut les considérer comme de vrais impôts. Tous les « dogmes » ne sauraient prévaloir là-contre.

Poursuivant son idée, la Commission déclare donc qu'elle ne croyait pas que les Chambres puissent modifier le budget des chemins de fer, même du consentement du Conseil fédéral, tant que l'administration des chemins de fer n'y aurait pas consenti. Dès lors, pourquoi maintenir leur compétence en cette matière ? Le contrôle serait suffisamment efficace grâce à la discussion des comptes, du rapport de gestion, grâce aux ratifications exigées pour certains actes, et grâce au droit des

députés de proposer des motions et de promouvoir des interpellations.

« Il faut remarquer, continuait la Commission, et la pratique dans tous les pays lui donne pleinement raison, que les chemins de fer fédéraux sont une entreprise commerciale et une exploitation permanente. Dans les exploitations de ce genre, c'est moins le budget que le compte annuel qui donne une juste idée de l'entreprise. Ici, en outre, l'approbation du budget a, bien plus que lorsqu'il s'agit du budget général de la Confédération, le caractère d'un simple acte administratif qui ne saurait modifier ni éluder aucune loi... L'examen de la gestion sur la base des résultats réels de l'entreprise constitue un contrôle plus étendu et plus sérieux.

» Les recettes des chemins de fer sont déterminées, quant à leurs sources, par la législation ; mais c'est le trafic qui en fixe les chiffres, et il ne se laisse pas commander. Parmi les dépenses, celles qui concernent les traitements sont fixées par la loi et celles pour le matériel d'exploitation par le marché universel et par des conventions bilatérales qu'il faut laisser aux organes des chemins de fer le soin de conclure. »

Où voit-on la place pour l'intervention parlementaire ? — Il n'est pas mauvais de noter que l'argument vaut pour tous les pays. — A propos des constructions nouvelles ? Les droits du Gouvernement sont fixés par la loi générale sur les chemins de fer, dit la Commission, et cela lui suffit. En demandant plus, « l'Assemblée fédérale assumerait une responsabilité qu'elle ne pourrait guère soutenir et qui aurait pour effet,

danger plus grave encore, de décharger l'administration des chemins de fer fédéraux de sa propre responsabilité en matière technique et financière ».

Nous ne sommes pas habitués à entendre parler une commission parlementaire de la responsabilité des Chambres. Dans nos assemblées trop nombreuses, l'idée de responsabilité est morte. En s'éparpillant sur trop de têtes, elle s'est évanouie en l'air, comme la fumée. En Suisse, au contraire, elle est très vivace. Cela tient, pensons-nous, au nombre plus restreint des représentants et surtout au referendum qui expose les parlements à des désaveux retentissants, si l'on vient à découvrir dans leur gestion des signes de cette belle indifférence à ce qui touche aux affaires et non aux phrases, qui caractérise les assemblées de nombreux pays.

A quoi bon, disait encore la Commission, à quoi bon discuter un budget qui a déjà été épluché par vingt autorités différentes, qui a passé par huit instances dont six conseils comptant en tout plus de 150 membres? « Il est permis de voir dans les quatre autorités et les deux instances nouvelles de l'Assemblée fédérale une vraie surabondance de biens. »

Réservons l'approbation du budget au Conseil fédéral, conclut-elle, pour sauvegarder l'unité de notre politique financière; mais pour le reste appliquons « le grand et fécond principe de la division du travail qui préside à la vie économique moderne et avec lequel, dans leur coopération aux entreprises commerciales de l'Etat, les autorités politiques doivent toujours compter davantage ».

Le Conseil National, par l'organe de sa Commission, refusa de se laisser dessaisir du droit de voter le budget des chemins de fer, considérant que, dans la loi de rachat, le terme *approuver* était synonyme, à son sens, du terme *établir*. Mais lui aussi proclama hautement que son intervention devait être modeste.

« Mais nous ne voudrions pas, écrit la Commission, que pour avoir soutenu ce point de vue on nous prêtât l'intention de recommander à l'Assemblée fédérale de s'immiscer le plus possible dans les détails du budget et de l'administration des chemins de fer fédéraux. Loin de là ; nous estimons qu'il faut laisser à l'administration des chemins de fer la plus grande liberté possible dans l'accomplissement de son importante fonction, et que les Conseils législatifs ont à se borner à un contrôle général et n'interviennent que lorsqu'il se présente des questions touchant à la politique ferrugineuse ou à la situation financière. »

Et plus loin : « Il va sans dire que nous n'estimons pas que le droit de l'Assemblée fédérale de statuer sur le budget nous autorise à modifier les rubriques (1) que la loi a chargé exclusivement l'autorité de surveillance des chemins de fer d'établir. En pratique cette restriction conduit à ce résultat qu'une grande partie du budget annuel des chemins de fer reste intangible, soustraite à l'action de l'Assemblée fédérale, et c'est peut-être de cette considération qu'est né le postulat

(1) Terme employé ici dans le sens d'*article*.

du 19 décembre. » Ainsi, on voit qu'en fait le Conseil National se rallie aux judicieuses réflexions de l'autre Chambre; mais, par scrupule constitutionnel, il ne veut pas de dispositions spéciales. « Il suffit, pour régler la question, d'appliquer les règles générales qui régissent le droit du Parlement dans le domaine budgétaire. Notre compétence touchant ces rubriques (celles qu'on ne peut changer) se borne à rechercher si elles sont bien établies en conformité de la loi. »

C'est, en effet, la théorie suisse à l'égard des crédits assurant notamment le service de la Dette. Il n'appartient pas au Parlement de les modifier; son rôle se borne à constater si les crédits proposés sont justifiés par les lois d'émission d'emprunts.

On voit par ces extraits de rapports parlementaires que c'est en toute sincérité que les Chambres ont appliqué le principe de l'autonomie des chemins de fer de l'Etat : administration et finances sont bien séparées de celles de la Confédération ; nous allons les examiner plus en détail.

Soulignons seulement, dès maintenant, le double rôle joué par le Conseil fédéral : en vertu de la loi des chemins de fer de 1877 il intervient comme autorité suprême de surveillance, de même qu'à l'égard des compagnies ; en vertu de la loi de rachat il est un chaînon entre la Direction générale des chemins de fer fédéraux et l'Assemblée.

L'article 6 de la loi de rachat déclare : « La comptabilité des chemins de fer fédéraux est tenue distincte de celle des autres branches de l'administration fédérale, de manière à ce

que la situation financière puisse en tout temps être exactement établie ».

Nous nous sommes suffisamment étendus sur les avantages de l'autonomie financière des entreprises industrielles de l'Etat pour ne pas devoir démontrer la justesse théorique de cette disposition de la loi. L'article 6 s'imposait par d'impérieuses considérations de politique intérieure que nous avons déjà exposées. Le Parlement ne voulait en aucune façon que le boni éventuel des chemins de fer pût venir alimenter le trésor fédéral. On craignait de s'engager par là dans une exploitation fiscale en contradiction avec le principe même du rachat. En outre, le Conseil fédéral craignait trop pour le Trésor les suites dangereuses d'une fusion pour y consentir Il disait dans son Message à l'appui du rachat :

« Il y a lieu de mettre en réserve la quote-part du rendement net dépassant l'intérêt et l'amortissement du capital de premier établissement aux fins de garantir tout d'abord, dans les mauvaises années, le paiement de cette double redevance, puis d'apporter dans l'exploitation les perfectionnements dont nous avons parlé, enfin d'achever le réseau... Sans parler de la tentation de beaucoup dépenser que donne à l'Etat une forte augmentation de ses recettes, il serait absolument contraire aux principes d'une saine administration d'affecter à d'autres qu'aux chemins de fer les rendements de leurs propres services. En Allemagne, chaque jour l'opinion gagne du terrain que les finances des chemins de fer de l'Etat doivent être tenues distinctes de celles de l'administration générale. Pour

peu que les recettes des chemins de fer accusent une augmentation anormale durant quelques années, on voit les dépenses générales de l'Etat grossir à leur tour et l'on ne sait comment y faire face quand survient une de ces crises économiques périodiques qui diminuent le trafic et les recettes des chemins de fer. »

La Confédération souffrant déjà de la mobilité de ses recettes douanières, on comprend la crainte du Conseil.

Concernant l'emploi de l'excédent de recettes, la loi de rachat énonce des principes absolus. Le Conseil fédéral proposait le texte suivant : « Le produit net des chemins de fer est affecté en premier lieu au paiement des intérêts et à l'amortissement de la dette; le surplus des excédents sera employé exclusivement dans l'intérêt des chemins de fer fédéraux, c'est-à-dire à parfaire les rendements annuels, ainsi qu'à perfectionner et à alléger les conditions de transport. »

Le Parlement, ne trouvant pas ces dispositions assez impératives, vota un amendement déclarant que, les charges financières une fois payées, 20 p. c. de l'excédent seraient versés à un fonds de réserve; 80 p. c. seraient consacrés au perfectionnement du réseau et à l'amélioration des chemins de fer secondaires.

Le règlement d'exécution du 7 novembre 1899 précise ces obligations :

« Art. 60. — Le produit net des chemins de fer fédéraux est affecté en premier lieu au paiement des intérêts et à l'amortissement de la dette des chemins de fer.

» Les 20 p. c. du surplus seront versés dans un fonds de réserve jusqu'à ce que ce fonds ait atteint avec les intérêts capitalisés la somme de 50 millions de francs. Le fonds sera géré par l'administration des chemins de fer fédéraux en dehors des autres actifs.

» Art. 61. — Les 80 p. c. restants de l'excédent doivent être portés à compte nouveau comme solde des bénéfices de l'exercice correspondant. Sur la proposition de la Direction générale, le Conseil d'administration adressera au Conseil fédéral, pour qu'il en fasse part à l'Assemblée fédérale, des propositions sur l'emploi à faire de cet excédent dans l'intérêt des chemins de fer fédéraux, pour perfectionner et alléger les conditions de transport et notamment pour réduire proportionnellement le tarif des voyageurs et des marchandises, et pour étendre le réseau suisse des chemins de fer secondaires.

» Dans le cas où le fonds de réserve devrait être employé à payer les frais de l'exploitation, les intérêts du capital de premier établissement ou l'amortissement, les excédents des années suivantes seront consacrés en première ligne à couvrir ces prélèvements. »

Notons que le fonds de réserve n'existe pas encore, la situation financière ne lui ayant pas permis de se constituer.

Toute l'organisation financière est traitée dans le même esprit. Le département des finances des chemins de fer est un vrai ministère ; c'est lui qui édicte les prescriptions concernant l'établissement des comptes mensuels et annuels des services et qui les approuve ; il édicte les règles concernant

le placement provisoire des fonds encaissés ; il achète et vend les valeurs en portefeuille, etc. L'État-pouvoir n'intervient nullement et les articles 56 et 57 du règlement d'exécution sont absolument conformes à la réalité quand ils disent :

« L'administration des finances des chemins de fer fédéraux est débitée des indemnités de rachat à payer par la Confédération aux compagnies de chemins de fer pour travaux de parachèvement, des frais à la charge du compte de construction pour travaux neufs et nouvelles acquisitions, ainsi que du capital d'exploitation que la Confédération doit avancer à l'administration des chemins de fer fédéraux.

» Le service des intérêts et de l'amortissement de la dette des chemins de fer, c'est-à-dire des fonds acquis par la Confédération pour payer les sommes désignées à l'article 56, est fait directement par l'administration des chemins de fer fédéraux.

» Par conséquent, il sera tenu, du compte capital aussi bien que du compte d'exploitation des chemins de fer fédéraux, une comptabilité séparée des autres comptes de l'administration fédérale. »

§ 3. — *Le budget d'exploitation et le budget de construction.*

Conformément à ces prescriptions, le budget des chemins de fer fédéraux est présenté aux Chambres durant la session de décembre d'une façon absolument indépendante du budget général ; il en est de même pour les comptes. Le seul lien qui

existe entre ces deux espèces de documents financiers est le tableau final du compte d'Etat, donnant à titre de renseignement un résumé du bilan des chemins de fer. Pour le reste, la séparation entre les finances fédérales et celles de la grande régie est absolue comme le veut la loi.

Le budget des chemins de fer est double; il y a d'abord le budget d'exploitation qui donne les prévisions de recettes et de dépenses du service, l'évaluation des charges financières et de l'amortissement industriel. Il y a ensuite le budget de construction qui indique le coût des extensions et améliorations prévues. Il se solde par l'emprunt. Nous nous trouvons donc, de nouveau, devant une atteinte au principe de l'unité du budget, atteinte justifiée par la nature des choses et par les précautions minutieuses que l'on a prises contre toute augmentation indue de capital. Il est évidemment impossible de subvenir par les recettes ordinaires aux dépenses énormes que suscite la construction de lignes nouvelles de chemins de fer; c'est le crédit qui doit vivifier l'entreprise, hâter les travaux, transformer en instrument productif ce qui, sans lui, ne serait qu'un coûteux chantier; c'est encore le crédit qui permettra de perfectionner les lignes anciennes et d'en doubler le rendement. Condamner l'emprunt serait vouer le réseau à l'immobilité et à la mort; mais il est nécessaire d'en contrôler judicieusement l'emploi, d'adopter des règles qui empêchent la dilapidation du capital ainsi amassé. On en a donc fait un compte spécial; le budget d'exploitation et le budget de construction sont déposés simultanément; on

peut donc facilement contrôler la nature de l'un et de l'autre, et ordonner au besoin les rectifications nécessaires. On peut facilement appliquer à chacun d'eux les règles particulières de prudence qu'ils réclament.

La loi de comptabilité de 1896, dont nous avons déjà parlé, veille avec grand soin à ce que l'on ne charge pas le compte capital de dépenses qui devraient retomber sur le compte d'exploitation. Le Département des chemins de fer vérifie les comptes de toutes les entreprises de transport et applique des règles très strictes à cet égard. Il possède le droit, sauf appel au tribunal fédéral, d'exiger dans les comptes les modifications qui lui semblent nécessaires. Le rapport de gestion de 1908 nous dit que les articles contestés se sont élevés cette année à 525,463 francs. Le Département possède ce même droit à l'égard des chemins de fer fédéraux, et ceux-ci ne peuvent recourir aux tribunaux contre la décision ministérielle ; mais c'est là une disposition devenue caduque en fait, le contrôle du Département ayant été instauré autrefois comme une mesure préparatoire au rachat.

La Direction générale des chemins de fer applique très strictement les principes de la loi de comptabilité sur la forme des comptes et sur la nature des dépenses de capital. A la suite d'un postulat du Conseil des Etats du 24 juin 1904 et d'un postulat du Conseil National du 21 décembre de la même année, le Conseil fédéral, par son arrêté du 13 novembre 1906, déclara formellement que les chemins de fer fédéraux étaient, tout comme les compagnies, liés par les dispositions de la loi

de comptabilité sur le modèle des comptes et du bilan, sur l'imputation des dépenses au compte de construction, sur l'établissement du compte d'exploitation et du compte de profits et pertes, sur les versements à faire au fonds de renouvellement, sur les amortissements, sur le droit de contrôle du Conseil fédéral. On n'a laissé tomber que les articles purement de circonstance. Tous les autres, fruit d'une longue expérience de techniciens avertis, ont été maintenus avec soin.

Le budget d'exploitation, dont nous parlerons en premier lieu, comprend, outre les prévisions de recettes et de dépenses du service proprement dit, celles concernant les intérêts du capital, les versements au fonds de renouvellement, les amortissements prescrits par la loi.

La première page donne, en un tableau succinct, l'indication des recettes sous les trois rubriques suivantes : produit du transport des voyageurs, produit du transport des bagages, animaux et marchandises, recettes diverses (loyers, services auxiliaires, etc.). Le budget de 1910 prévoyait un total de recettes de 174,001,035 francs.

Les dépenses suivent, groupées en cinq sections : administration générale, entretien et surveillance de la voie, expédition et mouvement, dépenses diverses.

Un paragraphe : « Dépenses et recettes non classées » intervient encore avant que l'on ne puisse établir la balance. C'est la mention des dépenses de parachèvement, imputables au compte de construction en vertu de la loi de comptabilité, ainsi que trois sources de revenus qui viennent en déduction

des dépenses : la bonification du compte de construction au compte d'exploitation pour la direction des travaux, soit 250,000 francs, l'excédent des recettes des tronçons exploités en commun avec d'autres administrations, et le total des indemnités reçues pour les lignes et les locomotives louées.

Le budget de 1910 prévoyait une dépense totale de 121 millions 728,675 francs, ce qui aurait laissé un excédent de recettes de 52 millions. Il fut, en réalité, de 70 millions environ, les recettes s'étant élevées au delà de 187 millions et les dépenses ayant été inférieures aux prévisions de plus de 600,000 francs.

Après le tableau général des recettes et des dépenses d'exploitation viennent différents tableaux explicatifs : la spécification des recettes et des dépenses pour redevances foncières et pour frais d'exploitation et d'entretien des gares et tronçons communs, la liste des indemnités pour l'exploitation d'autres lignes dont le total seul figure au budget proprement dit. Enfin, suivent les budgets des quinze ateliers et économats des chemins de fer, véritables budgets annexes, au même titre que ceux que nous avons étudiés plus haut.

Chaque atelier, chaque économat constitue un établissement industriel distinct, dont les services sont rémunérés par les chemins de fer; ils peuvent exécuter quelques travaux pour les particuliers. Ils paient intérêt pour leur capital d'établissement et versent au budget leur produit net qui figure sous la rubrique : *produits des services auxiliaires*, pour 2,960,000 francs en 1910. Un compte « magasin » permet

d'établir la valeur des matériaux en réserve dans les ateliers. Un dernier budget annexe donne en une page les prévisions de recettes et de dépenses du service de navigation du lac de Constance, intérêts du capital et amortissement compris.

Il ne reste plus qu'à donner le compte des profits et pertes que nous croyons utile de reproduire en entier un peu plus loin. Il forme le tableau final du budget d'exploitation.

Le budget de construction est uniquement un budget de dépenses, de dépenses à faire sur l'emprunt. Il donne pourtant le détail de certains frais qui retombent à charge du budget d'exploitation. Pour satisfaire les prescriptions de la loi de comptabilité, il y a trois colonnes en regard de chaque article : la première donne la dépense totale qui doit être faite; la seconde indique la part qui doit être portée au débit du compte de construction, c'est-à-dire sur l'emprunt; c'est de loin la plus importante : 31 millions sur un total de 35 y figurent; la troisième indique les sommes dont il faudra débiter le budget d'exploitation au chapitre des dépenses non classées.

La loi de comptabilité indique de façon précise comment se répartira la dépense entre ces deux colonnes. Aux termes des articles 4 et 9, le compte de construction sera débité des frais de construction ou d'achat de la ligne et du matériel, des frais d'organisation, d'administration et d'intérêts des capitaux durant les travaux, des dépenses de réglage et de ballastage des voies dépassant l'entretien normal durant les six premiers mois. Mais il est spécialement interdit de porter

au débit du compte de construction les frais de fondation et de constitution de société, les pertes éprouvées sur les cours, les subventions, les frais d'organisation de l'exploitation. Ces dépenses, si elles ne peuvent être couvertes immédiatement par le compte d'exploitation, seront portées au débit d'un compte spécial : *dépenses à amortir*, et éteintes le plus tôt possible.

L'article 5 déclare qu'après l'ouverture de la ligne on ne peut porter au compte de construction que les frais causant une amélioration essentielle, jamais ceux relatifs à un renforcement de la superstructure. Cet article est appliqué avec rigueur à l'égard des compagnies par le Département des chemins de fer. Il paraît scrupuleusement respecté par les chemins de fer fédéraux; le Département pourrait difficilement avoir deux poids et deux mesures.

La valeur des installations disparues doit, en vertu de l'article 6, être déduite du compte de construction. Elle est portée au compte des dépenses à amortir. Mais on ne déduit jamais les frais de premier établissement de la superstructure, comme on ne débite jamais le compte de construction de son renouvellement. Celui-ci se fait entièrement à charge du budget d'exploitation.

Afin d'éviter toute fraude, l'article 7 spécifie que les transports, effectués par les chemins de fer pour les travaux à charge du compte de construction, seront estimés au prix coûtant.

Le budget de construction pour 1910 se chiffrait par un total

de 35,484,400 francs, dont 31,146,500 francs à porter au débit du compte de construction et 4,337,900 francs à couvrir par les produits de l'exploitation.

Il se divise en quatre sections : *chemins de fer et installations fixes* (construction de lignes nouvelles, travaux neufs) *matériel roulant, mobilier et ustensiles*, *services accessoires*. Les dépenses sont classées par arrondissement.

L'adoption de ces règles diminue beaucoup les inconvénients de l'exploitation des chemins de fer par l'État. Le pouvoir politique ne peut plus, par des mutations habiles, faire jaillir un boni d'un déficit constaté; il est forcé d'être aussi sage, aussi honnête qu'un industriel quelconque. Lorsqu'on examine le bilan, on peut avoir confiance dans les chiffres officiels. On est sûr qu'ils n'ont pas été travaillés au gré des nécessités électorales. Les discussions parlementaires ne portent pas sur leur sincérité, comme ce fut assez longtemps le cas en Belgique où il manque une ligne nette de démarcation entre le budget ordinaire des chemins de fer et le budget extraordinaire. Les règles adoptées en Suisse assurent la clarté dans cette partie si compliquée des finances publiques.

Il en est de même pour le renouvellement du matériel; des règles précises sont encore une fois nécessaires, car il est trop facile de se créer un boni en négligeant la reconstitution du capital affecté à cette partie de l'exploitation. Se contenter d'assurer le renouvellement, au jour le jour, à charge du budget d'exploitation est insuffisant. Il se peut que préci-

sément, au moment où des renouvellements importants sont devenus nécessaires, le budget n'ait plus l'élasticité suffisante pour y pourvoir; il faut mettre l'entreprise à l'abri de ce danger par la constitution d'un fonds permanent, grâce à des versements calculés par une méthode où le bon plaisir ne règne pas en maître. La loi de 1896 semble avoir résolu le problème en organisant pour chaque entreprise de chemin de fer un *fonds de renouvellement.* Elle le définit en ces termes :

« Il sera constitué un fonds de renouvellement pour les constructions et installations sujettes à usure importante, savoir : la superstructure, le matériel roulant, les mobiliers et les ustensiles.

» Les versements annuels à effectuer dans ce fonds seront calculés d'après les frais de prémier établissement ou d'acquisition et la durée probable de ces ouvrages et objets. Ils seront portés comme dépense d'exploitation au compte profits et pertes.

» Le fonds de renouvellement ne sera pas crédité d'intérêts.

» Le fonds de renouvellement doit accuser en tout temps l'équivalent intégral de la moins-value subie matériellement en suite d'usure ou d'autres causes par les ouvrages et objets mentionnés au premier alinéa. Le montant du fonds de renouvellement ainsi calculé sera porté au passif du bilan.

» Le Conseil fédéral fixe les versements, l'administration de la Compagnie entendue. »

Le 17 décembre 1906, le Conseil fédéral donna son appro-

bation à un projet de règlement du fonds de renouvellement élaboré par le Conseil d'administration des chemins de fer fédéraux « dans la pensée, dit-il, que ce règlement sera revisé aussitôt qu'il sera constaté que ces normes, prises séparément ou dans leur ensemble, ne répondent plus aux circonstances ».

En voici les principales dispositions :

A. — *Pour la voie,* les versements au fonds de renouvellement à charge du budget d'exploitation seront annuellement :

Par mètre de voie appartenant aux chemins de fer fédéraux (1) . . . . fr. 0.30

Par kilomètre-essieu sur tout le réseau. 0.07

Le parcours des locomotives étrangères doit servir au calcul des versements du propriétaire de la ligne.

B. — *Pour le matériel,* ces versements seront :

Par kilomètre parcouru par locomotive. . . fr. 0.047

Par kilomètre-essieu parcouru par wagons à voyageurs. 0.003

Par kilomètre-essieu parcouru par wagons à marchandises 0.0028

C. — *Pour l'outillage.*

2 1/2 p. c. de la valeur totale d'inventaire, y compris les objets figurant à l'inventaire des services annexes.

(1) En 1910, on appliquait encore, dans le Ve arrondissement, les bases employées par la Compagnie du Gothard pour ses propres versements, soit 0.3520 par mètre de voie, 0.0536 par kilomètre-locomotive pour la superstructure, 0,0505 par kilomètre-locomotive, 0.00495 par kilomètre-essieu-voiture et 0.00195 par kilomètre-essieu pour le matériel roulant.

Les prélèvements sur le fonds de renouvellement au bénéfice du budget d'exploitation sont réglés comme suit :

A. — *Pour la voie* : ils couvriront le coût du matériel renouvelé : traverses, rails, etc.; ce coût sera majoré de 9 p. c. pour la pose de la superstructure ; il en sera déduit, au contraire, à titre de valeur vénale du matériel usagé, 0.07 par kilogramme de rails et traverses en fer ; 0.30 par traverse en bois ; 15 p. c. du coût du premier établissement des branchements, etc.

B. — *Pour le matériel* : les prélèvements serviront à amortir le matériel mis au rebut et à remplacer les chaudières des locomotives. Seront déduits à titre de valeur vénale : 7 p. c. pour les locomotives, 16 p. c. pour les chaudières, 4 p. c. pour les wagons, de la valeur totale d'inventaire.

C. — *Pour l'outillage* : les prélèvements couvriront intégralement les frais de renouvellement des « ustensiles » dont la valeur dépasse 30 francs.

L'article 3 formule les deux importantes règles suivantes qui sont essentielles :

On ne peut faire servir le fonds de renouvellement à couvrir les frais occasionnés par le remplacement d'objets ne figurant pas au compte de construction ou d'objets dont on n'a pas tenu compte en opérant les versements ; on ne peut le faire servir au remplacement d'objets détruits par accident lorsque la dépense de renouvellement dépasse la moins-value

normale, sauf en ce qui concerne les ruptures de rails habituelles (1).

Les versements opérés selon ces règles se sont élevés, en 1910, à 8,874,143 fr. 15; les prélèvements à 6 millions 772,947 fr. 53.

Les prélèvements pour la superstructure sont d'environ 168,000 francs plus élevés que les versements, alors que pour le matériel roulant et le mobilier les versements dépassent les prélèvements d'environ 2,269,800 francs. Il en résulte un excédent net de versements de 2,101,200 environ.

Au 31 décembre 1910, le fonds s'élevait à 65,521,253 fr. 42, dont 63,421,225 en portefeuille, gérés par l'administration des finances du chemin de fer. Ils sont tenus absolument séparés des autres fonds, dans des coffre-forts *ad hoc* que l'auteur a pu contempler.

Ces chiffres ne comprennent pas le fonds du renouvellement du Gothard, dont la reprise n'est pas encore tout à fait terminée.

L'importance du fonds de renouvellement n'a pas besoin d'être soulignée : l'adoption de règles mathématiques pour assurer le renouvellement est le seul moyen d'empêcher le

(1) Dans un article paru, en juillet 1911, dans la *Revue politique et parlementaire*, MM. de Lavergne et Henry émettent des doutes sur l'efficacité de ce fonds. Ils font état de l'augmentation du coût kilométrique des lignes des quatre premiers arrondissements qui, d'après eux, s'est élevé de 367,000 à 410,000 francs en six ans. Il y a lieu de noter que les chemins de fer fédéraux ont dû équiper bon nombre de leurs lignes pour le grand trafic, rectifier des courbes et des pentes, etc., car, construites trop souvent sans plan d'ensemble, elles nécessitaient de nombreux perfectionnements.

ministre de recourir à des fausses économies pour obtenir un boni.

D'après le professeur Tajani (1), on distingue dans le budget des chemins de fer italiens les ***dépenses d'exploitation*** concernant le personnel, le combustible et le matériel et les ***dépenses complémentaires*** : dépenses extraordinaires d'entretien pour cas de force majeure, renouvellement des parties métalliques des installations, matériel roulant et petites améliorations notamment. La loi italienne du 7 juillet 1907 a adopté des bases fixes calculées comme suit pour la constitution d'un fonds de renouvellement :

1° Réparer ou prévenir les dégâts de force majeure : 270 fr. par kilomètre;

2° Réparation de la partie métallique des voies : 240 francs par kilomètre, plus 0.8 p. c. des recettes du trafic;

3° Renouvellement du matériel roulant : 2 1/2 p. c. des recettes du trafic;

4° Petites améliorations : 2 p. c. des recettes du trafic.

Mais nous avons lieu de croire que ces règles sont éludées en fait par une astucieuse ***combinazione*** (2). Néanmoins, le principe en est intéressant. Le système suisse, plus simple, semble plus efficace.

L'entretien et l'amortissement du matériel figurent au budget d'exploitation, chapitre de ***l'entretien et renouvellement du matériel***, Exemple :

(1) *Revue économique internationale*, 1905, t. III, p. 331.

(2) Voy. *the Economist* du 4 nov. 1911, et le *Moniteur des Intérêts matériels* du 8 janvier de la même année.

Ces dépenses d'amortissement qui figurent à chaque article au *litt.* B sont soldées par le fonds de renouvellement qui, selon le projet de compte des profits et pertes pour 1910, verse en recettes au budget d'exploitation une somme de 7,192,000 francs et reçoit, grâce aux contributions automatiques dont nous avons donné les bases, un total de 9 millions 14,120 francs. Les fonds ainsi consacrés à l'amortissement viennent en déduction de ce que l'on devrait demander à l'emprunt pour la livraison du matériel nouveau; on y ajoute la valeur vénale du matériel rebuté. Ainsi, en 1910, on décide de mettre au rancart 29 locomotives; leur valeur d'inventaire est de 1,714,000 francs; leur valeur marchande, de 120,000 francs. Pour les remplacer, le fonds de renouvellement sera mis à contribution pour une somme égale à la perte subie, soit 1,714,000 — 120,000 = 1,594,000 francs.

D'autre part, le budget de construction prévoit l'achat de 39 locomotives nouvelles, dont coût 2,819,000 francs. On déduira de cette somme la valeur du matériel mis au rebut, soit 1,714,000 francs, ce qui fait que l'emprunt ne devra fournir que 1,105,000 francs. Le renouvellement des locomotives se fera donc de la façon suivante :

Sur l'emprunt . . . . fr.	1,105,000
Sur le fonds de renouvellement. .	1,594,000
Sur le budget d'exploitation. . .	120,000
Dépense totale . fr.	2,819,000

Cela dit, nous croyons devoir reproduire le compte de profits et pertes :

Au lieu du déficit prévu, il y eut un boni notable, grâce à l'augmentation des recettes qui dépassa 14 millions ; les chemins de fer fédéraux purent réduire à 1,535,615 francs l'arriéré que les deux déficits précédents avaient élevé à 9 millions environ.

Les explications que nous avons données sur le mécanisme du fonds de renouvellement suffisent pour faire comprendre l'intervention de ce fonds, en recettes et en dépenses dans le tableau ci-dessus. Il y est également question d'un fonds des assurances. Jusqu'ici les chemins de fer fédéraux assuraient contre l'incendie une valeur de 228,900,000 francs et payaient de ce chef 142,492 fr. 48 de primes. On a décidé la création d'un fonds des assurances, afin de leur permettre de s'assurer eux-mêmes. Les administrations d'État sont rarement aussi prudentes. Elles ont une tendance à rejeter sur l'emprunt les dépenses qui leur incombent à la suite d'un sinistre. La Compagnie de l'Ouest français possédait un fonds de réserve d'incendie s'élevant à 1,506,313 fr. 08 (1). L'État, la reprise une fois faite, n'eut rien de plus pressé que de le supprimer. Le rapporteur du budget des chemins de fer pour 1911 signale l'urgente nécessité de le reconstituer.

Mais le principal document financier concernant les chemins de fer suisses n'est pas le budget. C'est le compte, basé sur les résultats constatés. Les administrations, dont le mouvement

(1) Cette réserve, en temps normal, s'élevait même à quatre millions, mais la compagnie en abaissa le montant au moment du rachat.

des recettes et des dépenses est plus indépendant des contingences économiques que celui des commerçants, ont l'habitude de donner au budget le pas sur le compte; les commerçants au contraire, attachent peu d'importance aux prévisions; elles sont tellement incertaines qu'ils craignent d'en faire la base de leurs critiques ou de leurs éloges. C'est le compte, avec ses résultats indiscutables, ses exemples et ses leçons, qui provoque leur examen de conscience. Dans le débat qui s'est élevé entre les deux Chambres au sujet du mode de discussion du budget des chemins de fer fédéraux, la commission du Conseil des États s'est attachée, comme nous l'avons montré plus haut, à démontrer cette vérité. C'est l'examen détaillé du compte qui seul permettra de déterminer, en connaissance de cause, les lignes générales de la politique ferroviaire; aussi y attache-t-on en Suisse la plus grande importance.

Le compte des chemins de fer se calque sur le budget; il comprend, cependant, des titres plus nombreux, car il donne l'état de tous les fonds spéciaux et cherche à offrir un aperçu exact de la situation du réseau. Celui de 1909 renfermait les nomenclatures suivantes :

Compte d'exploitation.
Comptes spéciaux :
- Fonds de renouvellement.
- Fonds de couverture des anciennes pensions Jura-Simplon.
- Fonds d'assurance contre l'incendie.
- Navigation à vapeur sur le lac de Constance.

Compte de profits et pertes.
Compte de capital.

Compte de construction, y compris les entreprises accessoires de l'année 1909.

Compte de construction au 31 décembre 1909.

Bilan au 31 décembre 1909.

ANNEXES :

Compte d'exploitation comparé avec le budget.

Spécification des redevances pour les gares communes et les lignes exploitées.

Compte de profits et pertes comparé avec le budget.

Spécification par objets des dépenses de construction.

Dépenses de construction du Ricken au 31 décembre 1909.

Dépenses de construction comparées avec le budget.

Comptes des services auxiliaires :

Administration des imprimés, à Berne.
» du matériel de la voie, à Berne.

Économat de Lausanne.
» » Bâle.
» » Zurich.
» » Rorschach.
» » Lucerne.

Ateliers d'Yverdon.
» de Fribourg.
» » Bienne.
» d'Olten, y compris l'usine à gaz.
» de Zurich.
» » Romanshorn.
» » Rorschbach, y compris l'usine à gaz.
» » Coire.
» » Bellinzona, y compris l'usine à gaz.

Récapitulation des comptes des ateliers des chemins de fer fédéraux.

Caisses de secours :

Caisse de pensions et de secours des fonctionnaires et employés à poste fixe des chemins de fer fédéraux.

Caisse des malades des ouvriers de l'ancien Jura-Simplon.

Caisse des malades des ouvriers permanents de l'ancien Central suisse.

Caisse des malades des ateliers d'Olten.
Fonds pour secours extraordinaires de l'ancien Central suisse.
Caisse des malades des ouvriers permanents de l'ancien Nord-Est suisse.
Caisse des malades des ouvriers travaillant en régie de l'ancien Nord-Est suisse.
Caisse des malades des ouvriers permanents de l'ancienne Union-Suisse.
Caisse de pensions et de secours des fonctionnaires et employés de l'ancien Gothard.
Caisse des malades des ouvriers de gares, magasins, dépôts et ateliers de l'ancien Gothard.
Caisse des malades des ouvriers du service d'entretien et de surveillance de la voie de l'ancien Gothard.
Fonds de l'ancien Gothard pour services importants rendus à l'exploitation.

Inventaire des valeurs du portefeuille de fonds publics.
Inventaire des valeurs du fonds de renouvellement.

On le voit, c'est un exposé financier complet : aucun compte cité dans cette nomenclature n'est fictif, les amortissements relevés dans les comptes sont des amortissements effectués, le fonds de renouvellement existe réellement et l'inventaire en est donné chaque année.

Ces comptes sont accompagnés de trois rapports. Il y a d'abord le rapport de gestion rédigé par la Direction générale. Il donne, sur les chemins de fer, tous les renseignements utiles qui n'ont pas leur place dans les comptes; il explique ceux-ci, donne force détails sur l'intensité du trafic, le coût kilométrique, le coefficient d'exploitation, etc. Il cherche à faire comprendre les causes des phénomènes constatés. C'est une véritable mine pour les chercheurs.

Le rapport de gestion est accompagné d'un rapport succinct du conseil d'administration au Conseil fédéral, donnant quelques vues d'ensemble. Celui-ci, à son tour, rédige par écrit les réflexions qu'il juge utile de transmettre au Parlement.

§ 4. — *Les résultats.*

Quels résultats a donnés l'organisation dont nous venons d'exposer les grandes lignes ?

Le cadre administratif des chemins de fer fédéraux, pour indépendant qu'il soit du pouvoir politique, n'est cependant pas comparable à celui d'une compagnie; on a multiplié les conseils, les instances; par théorie politique, on a décentralisé le service sans veiller avec assez de soin à assurer à la Direction générale le pouvoir qui doit lui revenir. Les dépenses d'administration, dont on se flattait de diminuer le montant, grâce à la suppression des sociétés qui se partageaient le réseau, ont, au contraire, augmenté d'un million environ. De 1903 à 1910, le coefficient d'exploitation a gravi l'échelle suivante :

1903	65.53
1904	67.68
1905	66.42
1906	67.49
1907	69.22
1908	72.82

1909	70.32
1910	65.48 (1)

Les salaires ont haussé, le personnel a augmenté, le trafic a crû, sans amener une augmentation correspondante de bénéfice. Dans la dernière édition de *L'Etat moderne et ses fonctions,* M. Paul Leroy-Beaulieu s'étend avec un plaisir évident sur ces conséquences fatales de la reprise par l'Etat d'une grande industrie (2).

A la fin de 1909, les déficits accumulés dépassaient 9 millions et l'on n'avait pas encore pu constituer la réserve légale.

A quoi bon, dira-t-on alors, se donner la peine de doter les chemins de fer fédéraux d'une organisation financière se rapprochant de celle des établissements industriels ! Rien ne peut suppléer à l'incompétence essentielle de l'Etat à diriger une entreprise de rapport.

Il semble que les faits répondent d'eux-mêmes à cette objection. Certes, les chemins de fer fédéraux ont subi une crise après le rachat ; mais ils ont pu la surmonter.

L'exercice 1910 se solde en boni considérable ; l'exercice 1911 s'annonce sous d'heureux auspices et dès maintenant on prévoit 7 millions de boni pour 1912. Et qui mieux est, on est parvenu à comprimer considérablement les dépenses. Grâce à la comptabilité en usage, le mal a été dévoilé au grand jour et l'urgence d'y remédier a été reconnue de tous.

(1) Y compris des allocations au personnel pour renchérissement de la vie.

(2) Page 264.

La Direction générale est arrivée à diminuer de 1908 à 1910 le parcours des kilomètres-locomotives de 5 p. c. tandis que les kilomètres-voyageurs se sont accrus d'environ 14 p. c. et les kilomètres-tonnes d'environ 8 p. c.; elle a su arrêter net l'augmentation croissante du nombre des employés (1), ramener à 65.48 le coefficient d'exploitation malgré la hausse des salaires, diminuer notablement les frais de surveillance de la voie par un meilleur emploi du personnel.

Toutes ces mesures n'auraient pas été possibles sans l'autonomie qui mettait les autorités responsables des chemins de fer à l'abri de la pression des politiciens budgétivores, pour qui la suppression d'un train inutile ou d'une place surérogatoire est un échec personnel et un danger de non-réélection.

Est-ce à dire qu'il n'y ait rien à changer dans la loi de rachat? Loin de là. L'opportunité de modifications à l'organisation des chemins de fer fédéraux a été très sérieusement envisagée.

Les mauvais résultats des dernières années soulevèrent dans le pays une très vive opposition à la Direction générale, et différents incidents démontrèrent qu'on n'avait pas réglé de façon assez précise les rapports entre celle-ci et le Conseil fédéral. Le déficit avait aigri les esprits; au nom de leur autonomie, les chemins de fer s'étaient soumis de très mauvaise

(1) La Direction générale est même parvenue à en réduire le nombre en 1910, comparativement à 1909. Une statistique portant sur le deuxième semestre de ces deux années, établit une diminution de 655 agents malgré l'ouverture de quelques lignes nouvelles.

grâce aux investigations des Commissions parlementaires; la Direction générale fut accusée de compromettre le crédit de la Confédération et le Conseil fédéral se plaignait nettement d'être désarmé. Le 8 décembre 1908, le colonel Sécrétan disait au Conseil national : « Votre Commission est arrivée à cette conviction qu'on s'est trop attaché à rendre la Direction générale et l'administration des chemins de fer fédéraux indépendantes du Conseil fédéral; on a omis de maintenir entre cette administration et les pouvoirs publics le contact nécessaire et la subordination indispensable. Avec leur Direction générale presque toute puissante, leur Conseil d'administration qui se donne, à côté de l'Assemblée fédérale, l'allure d'un Parlement au petit pied, les chemins de-fer fédéraux constituent aujourd'hui un Etat dans l'Etat, qui négocie avec le Conseil fédéral et supporte malaisément le contrôle des Chambres. Il est grand temps que le Conseil fédéral reprenne toute l'entreprise en main, que la Direction générale lui soit immédiatement subordonnée et que l'on fasse disparaître de l'organisation actuelle les complications inutiles et surtout préjudiciables qui n'existent dans aucune autre administration fédérale. »

Il est permis de voir dans la vivacité de ces reproches un peu de rancune contre les procédés par trop cavaliers qu'on avait employés pour refuser communication de certains documents au rapporteur. Mais il est certain que la loi, ou plutôt la façon de l'appliquer, avait besoin d'être mise au point. Les rapports entre les chemins de fer et le département des

finances n'étaient évidemment pas ce qu'ils auraient dû être. M. Comtesse, chef de ce département, pouvait écrire dans une lettre à la Direction générale : « Nous croyons devoir attirer votre sérieuse attention sur l'utilité qu'il y aurait à suivre une marche différente de celle qui a été suivie jusqu'ici pour les diverses opérations financières que peuvent nécessiter les besoins d'argent des chemins de fer fédéraux. Nous estimons, en effet, que chaque fois que les chemins de fer fédéraux sont dans la nécessité de recourir au crédit et d'emprunter des fonds, que ce soit sous forme d'emprunt définitif ou temporaire, il serait utile que la marche à suivre pour l'opération, avant que les négociations ne soient entamées avec des établissements financiers suisses ou étrangers, soit auparavant examinée et concertée par le Conseil fédéral et la Direction des chemins de fer fédéraux. Nous dirons plus ; nous croyons qu'il serait nécessaire non pas seulement de se concerter sur la manière en laquelle il faut procéder pour une opération déterminée, mais d'arriver à ce qu'il s'établisse, plus que cela n'a été le cas jusqu'ici entre notre département des finances et la Direction des chemins de fer fédéraux, un contact permanent pour qu'on soit constamment d'accord sur la ligne de conduite à suivre dans notre politique d'emprunt, et qu'on cherche ensemble, en toutes circonstances, à sauvegarder au mieux les intérêts financiers de la Confédération (1). »

(1) Séance du Conseil national, 16 décembre 1908.

Aussi partisan qu'on soit de l'autonomie des services industriels de l'Etat, on ne peut que souscrire à ces judicieuses réflexions; la Direction des chemins de fer promit de s'y conformer. Mais en 1909 des difficultés surgirent de nouveau au sujet des emprunts. Le Conseil fédéral, cette fois, passant par-dessus la Direction, qu'il trouvait trop lente à son gré, conclut pour les chemins de fer un emprunt de 80 millions de francs.

Des notes aigres-douces furent échangées entre les deux autorités et le défaut d'entente fut sévèrement critiqué au Parlement. Il apparaît donc qu'il y a là un point défectueux dans la loi. Comme le disait au Conseil national l'honorable chef du département des finances : « Le Conseil fédéral est responsable des finances de la Confédération; c'est lui qui signe les engagements de la Confédération et il ne saurait assumer cette responsabilité si d'autres que lui peuvent, pour des opérations d'emprunt, engager des négociations, soit en Suisse, soit à l'étranger, dans lesquelles se discute le crédit de la Confédération et qui peuvent, selon les circonstances, soit que les négociations aboutissent ou n'aboutissent pas, compromettre ce crédit. » Le rapport du Conseil des États sur la gestion du Conseil fédéral en 1910 s'occupe de la question. Les droits du Conseil fédéral sont maintenant établis. Mais la Haute assemblée insiste sur la nécessité de faire appel pour toute opération financière à la collaboration de la Direction générale et de la Banque nationale.

Le débat de 1908 révéla beaucoup d'hostilité à l'égard de

l'autonomie telle qu'elle était comprise; mais M. Forrer, le chef du département des chemins de fer, en défendit chaleureusement le principe; M. Sécrétan, d'ailleurs, affirma qu'il ne rêvait pas de faire des chemins de fer « la servante du Conseil fédéral »; il reconnaissait qu'une certaine autonomie était indispensable. La conclusion de la discussion fut la nécessité de reviser la loi pour assurer au Conseil fédéral la haute main en matière financière, et de ramener la Direction des chemins de fer à plus de déférence vis-à-vis du pouvoir politique.

« Jusqu'ici, écrivait le *Journal de Genève* le 19 décembre 1907, les Chambres n'intervenaient qu'avec une timidité de jeune fille dans la gestion des chemins de fer fédéraux; cerbère jaloux et féroce, la Direction générale considérait comme une atteinte à sa souveraineté la moindre incursion de l'autorité législative dans le domaine de son exploitation. L'empereur Guillaume ne croyait pas plus fermement à sa mission divine et à la grâce de son pouvoir personnel. *Sic transit gloria mundi*... Il n'y a pas de droit divin ferroviaire. » Et l'important organe romand terminait en souhaitant voir prévaloir l'autonomie de l'exploitation technique sous le contrôle financier effectif de l'autorité fédérale.

Aujourd'hui le Gouvernement étudie encore la revision de la loi, mais il semble que les changements principaux porteront plutôt sur l'organisation intérieure, trop compliquée, des chemins de fer. Des rivalités personnelles qui ont amené la crise de 1908, sont éteintes; le boni est revenu. Croit-on que,

sans son heureuse indépendance des pouvoirs politiques, la Direction générale y serait parvenue?

Il faut voir dans les difficultés dont nous avons fait mention, de simples troubles passagers; dès maintenant les choses se tassent et chacun comprend mieux son rôle. En tous cas il est certain que jamais l'autonomie de l'exploitation n'a été mise sérieusement en danger. Tout au plus a-t-on discuté l'utilité d'augmenter le pouvoir de direction du Conseil fédéral; le Parlement ne veut en aucune façon se charger, par une intervention constante dans une matière qu'il ne connaît pas, d'une responsabilité que les électeurs sauraient bien faire peser sur ses épaules. Il nous semble que, malgré tout, la Direction générale s'est tirée avec honneur d'une position difficile. Les chemins de fer suisses sont connus et appréciés des innombrables voyageurs qui les fréquentent chaque année. On se plaît à louer la régularité du service et les facilités accordées au public. L'équilibre financier semble rétabli. Le fonds de renouvellement atteint plus de 65 millions, et les amortissements effectués dépassent 57 millions. C'est par une brève étude de cette importante question que nous voulons terminer cet exposé.

CHAPITRE VI

L'AMORTISSEMENT

Nous avons tenu à rapprocher dans un même chapitre l'examen des efforts faits par la Suisse pour amortir ses dettes proprement dites et ses emprunts de chemins de fer, afin de permettre au lecteur de comparer la ligne de conduite adoptée en cette matière par la Confédération avec celle qu'ont suivie les autres pays. La plupart de ceux-ci, en effet, ignorent la distinction entre la Dette publique et la dette de leurs chemins de fer; ils n'ont donc qu'un seul amortissement à opérer.

La Dette fédérale s'élevait, avons-nous dit, à 117,150,000 fr. au 31 décembre 1910; celle des chemins de fer à 1 milliard 363,815,350 francs.

La Confédération n'a pas émis d'emprunt en perpétuel; elle a adopté le type, plus pratique, des obligations remboursables par tirage au sort dans un délai donné; mais, afin de rendre possibles des conversions profitables, le Gouvernement s'est toujours réservé le droit de procéder à un remboursement total. Au point de vue de la régularité de l'amortissement, ce mode offre d'incontestables avantages; les crédits nécessaires à l'extinction graduelle de la dette devien-

nent pour le Parlement aussi intangibles que ceux demandés pour assurer le service des intérêts, puisque les uns et les autres sont stipulés contractuellement. Des théoriciens ont cherché à réaliser les mêmes avantages par le système des annuités terminables ; on ne peut oublier qu'ils exposent par là les capitalistes qui leur confient leur fortune à manger le fonds en même temps que le revenu. Avec le système des obligations à tirages périodiques, cet inconvénient n'est pas à craindre. La prime de remboursement est, en outre, une sauvegarde contre une trop grande chute des cours. Son seul danger est qu'il force l'Etat à amortir même dans les années difficiles.

Cela n'empêche pas M. Paul Leroy-Beaulieu d'en être partisan. « L'annuité de l'amortissement est d'ordinaire faible, dit-il dans son *Traité de la science des finances*, et les titres, une fois remboursés, ne sont pas exposés à être lancés de nouveau dans le public comme cela arrive pour les caisses d'amortissement des rentes perpétuelles. L'amortissement automatique est un instrument si précieux, le danger de l'accumulation indéfinie des rentes perpétuelles est si grand, qu'une nation qui a quelque souci de l'avenir doit recourir aux obligations amortissables, alors même qu'elles seraient un peu plus onéreuses que les rentes perpétuelles. »

En ce moment, la Confédération consacre chaque année 3,450,000 francs à l'amortissement, selon le tableau suivant, extrait du compte de 1910 :

A. Compte d'administration de la Confédération suisse pour l'année 1910

COMPTE DE 1909		BUDGET ET CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES	DÉPENSES	RÉSULTATS DES COMPTES			
				Fr.	C.	Fr.	C.
			CHAPITRE PREMIER				
			SERVICE DE LA DETTE				
			I. Emprunts fédéraux.				
			A. *Amortissements.*				
1,500,000	—	**1,500,000**	1. Fonds d'amortissement des emprunts (XIVe versement) . .	1,500,000	—		
1,500,000	—	**1,500,000**	2. Fonds d'amortissement du matériel d'artillerie de campagne de 1903, VIIe versement (Arrêté fédéral du 23 juin 1903). . .	1,500,000	—		
450,000	—	**450,000**	3. Emprunt de 1897 (Ve annuité)	450,000	—		
			B. *Intérêts.*			3,450,000	—
691,500	—	**678,000**	1. Emprunt de 1897 : Intérêts d'un an de fr. 22,600,000 — à 3 %.	678,000	—		
2,100,000	—	**2,100,000**	2. Emprunt de 1903 : Intérêts annuels de fr. 70,000,000 — à 3 %.	2,100,000	—		
—	—	**875,000**	3. Emprunt de 1909 : Intérêts annuels de fr. 25,000,000 — à 3 1/2 %.	875,000	—	3,653,000	—
10,335	30	**25,000**	C. *Commissions et frais du service des emprunts*			13,356	70
6,251,835	30	**7,128,000**				7,116,356	70
45,307	29	**50,000**	**II. Intérêts de capitaux passifs**			7,648	40
6,297,142	**59**	**7,178,000**	*Service de la dette*			**7,124,005**	**10**

Les deux fonds d'amortissement que nous voyons mentionnés ici s'élèvent, le premier à 15,500,000 francs, le second à 10,500,000 francs. Il ne faudrait pas les confondre avec les caisses d'amortissement si tristement célèbres dans l'histoire financière de l'Angleterre; ils ne sont pas destinés à accumuler des titres de la dette; ce sont simplement des fonds où l'on verse les ressources qu'on veut consacrer à l'amortissement de la dette et dont on ne peut encore se servir à cet effet. Les contrats d'emprunt contiennent toujours une clause interdisant le remboursement des obligations avant un certain temps. Le Gouvernement fédéral ne croit pourtant pas qu'il puisse, durant cet intervalle, perdre de vue son devoir. Chose curieuse, les fonds d'amortissement ne s'augmentent pas des intérêts accumulés. Ceux-ci figurent en recette au budget au chapitre : *Intérêts des capitaux.*

Un seul emprunt fait l'objet de remboursements : celui de 1897; celui de 1903 sera remboursé à partir de 1913, et de ce chef le budget sera grevé d'une charge de 930,000 francs.

L'obligation d'amortir a toujours paru impérieuse aux autorités fédérales; comme les Suisses consacrent une bonne part des emprunts à des dépenses militaires, ils estiment que le capital qu'ils y mettent doit être éteint en même temps que les utilités acquises sont détruites. Le Conseil fédéral n'avait pas demandé un amortissement spécial pour les dépenses de l'artillerie à faire à charge de l'emprunt de 1903. La Commission des finances du Conseil National introduisit dans la loi un amendement ainsi conçu : « Il sera versé depuis le

1[er] janvier 1904 une annuité de 1 million et demi de francs au minimum, sans intérêts, au fonds d'amortissement des emprunts jusqu'à concurrence du montant total des dépenses prévues à l'article 2 (21,700,000 francs). Cette annuité figurera sous une rubrique spéciale ». Au cours de la discussion il fut décidé que ce versement serait effectué dans un fonds spécial qui, comme nous l'avons dit, s'élève aujourd'hui à plus de 15 millions.

Il est à noter que, malgré les déficits de 1908 et de 1909, ces versements ont été maintenus. La raison en est que ces déficits apparaissaient comme des accidents passagers dont la Caisse fédérale serait remboursée à bref délai, ce qui s'est déjà réalisé en partie.

Le 10 décembre 1908, un député avait proposé la diminution de l'amortissement. La *Liberté de Fribourg* disait à ce propos : « L'orateur genevois a dû s'apercevoir bien vite qu'il avait porté une main sacrilège sur l'arche sainte de la politique financière fédérale en osant s'attaquer au bas de laine de l'amortissement. En effet, nous avons entendu successivement MM. Comtesse, Munzinger, etc., déclarer qu'il fallait bien se garder de restreindre l'alimentation des réserves constituées pour les mauvais jours. » L'année suivante, une proposition analogue, bien qu'acceptée cette fois par le chef du département des finances, fut rejetée par 46 voix contre 36.

A partir de 1913, l'emprunt de 1903 grèvera le budget de 930,000 francs annuellement; le Conseil fédéral s'est déjà

servi de l'approche de cette dépense, obligatoire parce que stipulée par contrat, pour renforcer ses conseils de prudence. C'est un exemple de l'utilité de ce type d'emprunt, dont l'Etat reconnaît d'ailleurs l'excellence puisqu'il l'impose partout aux autorités locales. Mais la bonne volonté des Chambres suisses n'a presque pas besoin de ce stimulant. Les cantons étant en général très obérés, elles veulent à tout prix conserver à la Confédération un crédit de premier ordre afin de faciliter la situation du pays en cas de guerre. On ne badine pas, au Parlement suisse, quand le Gouvernement recommande des moyens propres à sauver le pays dans des circonstances graves et aucun ministre n'oserait dire que ses prévisions ne doivent pas aller plus loin que les éventualités normales.

Malgré ces louables efforts, la Dette a augmenté depuis 1869; de 4 millions, elle est montée à plus de 100. Mais il y a lieu de noter que cette croissance ne fut pas régulière, grâce aux remboursements effectués; par suite, de notables économies furent faites.

L'on aurait bien tort de crier à l'inutilité de l'amortissement pour la raison que le développement de la Dette n'a pu être arrêté. L'emprunt a, en général, pour les Suisses, le caractère, oublié ailleurs, de paiement différé. Quand ils achètent des canons sur l'emprunt, ils ne veulent pas se libérer de l'obligation de les payer par l'impôt; ils veulent tout simplement espacer les versements. Dès lors, l'amortissement régulier est le seul moyen pratique de faire retomber sur le budget

ordinaire, année par année, la charge qu'il n'est pas de taille à supporter d'un seul coup. Si, théoriquement, il serait plus simple de consacrer la dotation d'amortissement à solder les dépenses en vue desquelles on fera de nouveaux emprunts, c'est pratiquement irréalisable à cause de l'irrégularité de celles-ci. Les amortissements, sauf de rares exceptions, ont été faits sur des budgets en boni; c'est là la condition essentielle.

A côté de la Dette fédérale figure la dette des chemins de fer. Beaucoup plus considérable, elle s'élève à la somme de 1,363,818,350 francs (31 déc. 1910). Le service en est garanti par la Confédération; mais il est effectué par l'administration des chemins de fer en dehors de toute intervention du département des finances. La charge d'intérêts prévue pour 1910 était de 46,349,000 francs. On y voit du 3 p. c., du 4 p. c., provenant des charges léguées par les compagnies, et surtout du 3 1/2 p. c. Cette somme de 1,363,818,350 francs correspond au capital d'établissement de la régie. Ce n'est pas comme ailleurs le simple total des dépenses faites; grâce aux dispositions de la loi de comptabilité, on peut la considérer comme représentant la valeur réelle du réseau (1).

Le principe des dettes séparées a été critiqué par plusieurs économistes qui estiment qu'un pays bien organisé doit avoir une dette unique comme un budget unique. Remarquons toutefois qu'il est possible d'avoir une dette unique, tout en ayant une comptabilité distincte pour les différentes parties

(1) Sous déduction, naturellement, des comptes qui doivent disparaître par l'amortissement.

dont celle-ci se compose. Il est très important de pouvoir se rendre un compte exact du rôle de chaque service de l'Etat dans l'augmentation de la dette : la responsabilité des fonctionnaires devient plus évidente, les économies deviennent plus faciles, car les hommes travaillent avec plus de cœur à obtenir un résultat qu'on pourra faire valoir directement à leur honneur qu'à obtenir un résultat dont seulement de longues recherches permettront de constater l'existence; enfin, et ceci est très important, on doit pouvoir être rapidement fixé sur la nature de la dette. C'est économiser au pays les plaintes et les récriminations des publicistes bornés qui confondent dans une même condamnation les dettes productives et les dettes improductives; c'est par avance fermer la bouche aux politiciens qui voudraient faire croire que la dette entière est productive. Ces confusions sont fâcheuses, car elles sont à la source de ces périlleuses généralisations sur le rôle de l'emprunt, soit dans un sens approbatif, soit dans un sens de blâme, qui sont la pièce de résistance des discours financiers à l'usage du suffrage universel.

Mais, outre ces raisons d'opportunité, nous voyons dans la séparation ou dans la simple distinction des dettes des raisons de principe. Il y a une différence radicale entre la dette publique proprement dite, due aux travaux publics, aux nécessités militaires, et la dette industrielle qui a fourni aux régies de l'Etat leur capital. L'une et l'autre sont soumises à des règles différentes quant à leur émission et quant à leur amortissement.

L'emprunt fait par l'Etat en vue d'augmenter le capital d'un service industriel exploité de façon à couvrir ses frais ne constitue pas une charge publique. On ne saurait assez le répéter. C'est une opération commerciale en tous points semblable à l'émission d'obligations par une société anonyme. Son opportunité ne dépend pas de la balance plus au moins favorable du budget général; elle repose uniquement sur la situation présente et l'avenir du service spécial qu'il doit venir alimenter. Celui-ci porte à son compte de profits et pertes l'intérêt des capitaux dont il dispose; il fixe, en conséquence, son prix de revient. Pour le Trésor c'est une opération blanche. L'emprunt ainsi contracté ne vient pas diminuer du poids des charges annuelles qu'il entraîne les disponibilités du Ministre des finances. Il ne pèse que sur l'entreprise qu'il féconde comme capital. Le boni ou le déficit du budget général n'en sera nullement affecté.

L'opportunité d'un emprunt pour travaux publics, au contraire, sera soumise à des considérations tout autres. On en jugera d'après l'élasticité du budget, d'après la situation fiscale, etc.

En confondant les deux sortes de dettes ne s'expose-t-on pas à perdre de vue ces règles importantes? De même, au point de vue de l'amortissement, on ne peut traiter de la même façon les dettes publiques proprement dites et les dettes industrielles. Toutes les discussions au sujet de la politique belge d'amortissement viennent de là.

L'Etat-pouvoir a intérêt à amortir sa dette pour diminuer

ses charges permanentes. Mais il ne peut le faire avec efficacité que si son budget est en boni. Sinon il creuse un trou pour en boucher un autre. Pour lui, amortir et emprunter à la fois ne vaut. L'amortissement est utile. Il n'est pas toujours nécessaire.

L'Etat, gérant de régies, au contraire, se trouve dans une situation tout autre. Lui aussi connaît un amortissement qu'il ne peut opérer que lorsque ses bénéfices sont suffisants : c'est le remboursement du capital qu'il a emprunté ; mais, à côté de celui-là, il doit pourvoir à un autre amortissement, à l'amortissement industriel, qui n'est que l'entretien du capital qu'on lui a confié. S'il l'omet, non seulement il n'amortit pas, mais il « désamortit ».

M. Paul Leroy-Beaulieu dit dans son *Traité d'Economie politique* :

« Il est de l'essence du capital, au moins sous la forme d'installations » — et c'est bien le cas qui nous occupe — « de fournir successivement et par parcelles, des centaines ou des milliers d'utilités sans se détériorer en aucune façon, pourvu qu'on prenne soin de l'entretenir... On l'assure par la méthode des amortissements industriels. Cette méthode des amortissements industriels prélevés sur les bénéfices du capital doit même se proposer non seulement le renouvellement à une certaine époque, d'un capital matériellement identique à celui qu'on détient, mais l'acquisition d'un capital économiquement de même valeur en tenant compte de tous les progrès des sciences appliquées à l'industrie et de

toutes les modifications matérielles qu'elles nécessitent. »

Pareil amortissement n'est pas facultatif. Son calcul est un des éléments importants de la fixation du prix de revient et son oubli transforme les comptes en faux bilans; l'amortissement industriel est la condition *sine quâ non* de l'accumulation de richesse dans la société; tout boni de régie, obtenu sans tenir compte de cette charge inéluctable est un leurre et conduit fatalement à « l'overflowing of capital ».

Le budget fût-il en déficit, cet amortissement industriel doit être opéré; la dotation nécessaire ne sera pas calculée d'après les exigences politiques; ce sont des considérations strictement techniques, qui permettront d'en fixer le montant (1).

Si la dette est rigoureusement une, si un compte particulier n'est pas tenu pour les parties qui nécessitent un traitement spécial, on verra l'Etat méconnaître la distinction entre l'amortissement-remboursement et l'amortissement-entretien, entre l'amortissement utile et l'amortissement nécessaire. L'un sera suspendu en même temps que l'autre.

Si l'on ne veut pas voir une dette productive devenir rapidement un poids mort pesant sur les contribuables, il faut assurer aux services industriels de l'Etat un moyen d'amortir effectivement leur capital. On ne peut se contenter d'un amortissement fictif, n'opérant que vis-à-vis du Trésor, comme en Belgique, où celui-ci a empoché et empoche encore les sommes que les chemins de fer consacrent à l'amortissement. Cela

(1) Voir l'annexe n° 1.

conduit à des confusions inextricables. Il paraît plus simple de donner à une grande régie un service financier spécial, comme on a fait en Suisse.

Pourtant, d'autres modes sont possibles; le système des dettes absolument séparées ne peut être introduit que là où les habitudes du marché financier le permettent; mais la distinction des dettes et le remboursement direct par les régies peuvent être introduits partout (1).

Aucune mesure pouvant faire comprendre l'inéluctable nécessité d'accumuler des réserves pour l'avenir ne peut être négligée. Les finances publiques doivent être simplifiées autant que possible, car le souverain d'aujourd'hui est facile à tromper.

« Dans les sociétés anonymes qui ne sont pas uniquement composées de riches et d'anciens bourgeois, écrit M. Paul Leroy-Beaulieu dans son *Traité d'économie politique*, on remarque déjà la répugnance d'un grand nombre d'actionnaires à constituer des réserves et des amortissements un peu considérables. Dans les maisons industrielles ou agricoles qui ont constitué au profit de leurs employés ou ouvriers la participation aux bénéfices, c'est une des grosses difficultés que celle de ménager des amortissements indispensables et des réserves de la plus élémentaire prudence, ce qui ne constitue pas cependant, à proprement parler, une épargne ni

(1) Dans son projet d'autonomie des P. T. T., M. Steeg est partisan des dettes séparées. Voir le texte en annexe. Il permet l'émission d'obligations amortissables pour alimenter le compte capital du service.



nts

…nts			Total général des amortissements
Frais d'emprunts	Déficit de la caisse de secours	Total	
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
2,180,320.40		2,180,320.40	2,180,320.40
141,607.80		2,873,785.49	7,045,418.83
116,495.—		396,495.—	4,978,559.88
116,495.—		396,495.—	5,535,785.10
278,955.—		1,386,719.61	6,610,636.18
634,042.—	915,000	3,125,657.61	8,429,374.59
423,754.60	915,000	1,546,829.32	6,899,868.90
423,754.60	915,000	1,838.754.60	7,932,224.27
423,755.80	915,000	2,144,521.53	8,253,371.46
4,745,220.20	3,660,000	15,889,578.56	57,865.559.61

une augmentation de capitaux, mais simplement un entretien parfait de ceux-ci. »

Si cette répugnance se manifeste déjà dans les entreprises privées, combien ne doit-elle pas être plus vive dans les affaires publiques, où la passion joue un si grand rôle ! Le système de la distinction ou de la séparation absolue des dettes publiques et des dettes industrielles a l'avantage de souligner l'obligation qu'il y a de compenser la moins-value du capital, par suite de l'usure de telle machine, de tel bâtiment ; le ministre obtiendra plus facilement gain de cause que s'il demande un crédit global pour l'amortissement de l'ensemble de la dette. La séparation est le moyen le plus énergique de laisser parler les faits.

Les chemins de fer fédéraux consacrent des sommes considérables à l'amortissement du capital d'établissement et à son entretien convenable. Nous en avons dit un mot en parlant de la loi de comptabilité et du fonds de renouvellement. Ils sont tenus de porter en compte toute diminution du capital ; si l'amortissement ne peut en être passé tout de suite, mention doit en être faite dans un compte spécial : *dépenses à amortir*, qui doit être liquidé dès que la situation le permet.

Dans son rapport de 1911 au Conseil fédéral, le Conseil d'administration des chemins de fer résume en un tableau les amortissements effectués. On remarquera qu'on ne prévoit qu'un amortissement de 30 p. c. du mobilier et du matériel, dont le renouvellement global est assuré par le fonds spécial créé à cet effet.

L'*amortissement légal* est celui qui, au vœu de la loi de rachat, assure en soixante ans l'extinction du capital de premier établissement. Chaque année on verse une première annuité pour le remboursement des nouvelles obligations émises, de façon à assurer leur amortissement en soixante ans également. Il se fera donc qu'en 1962 les 861,589,069 francs, qui formaient en 1902 le capital de l'entreprise, seront remboursés.

Si la Suisse a choisi le délai relativement court de soixante ans pour le remboursement de la dette de ses chemins de fer et leur impose par suite une dotation élevée d'amortissement, c'est en grande partie à cause de sa situation géographique. Lors du rachat on craignait beaucoup la concurrence que pourrait faire l'Etat français au réseau suisse par la baisse des prix qu'il pourrait accorder au moment où les chemins de fer des compagnies viendraient à lui échoir, délivrés de la majeure partie de leur passif. On résolut de parer à ce danger; mais, depuis que la France semble s'être mise en devoir de gaspiller par avance la nue-propriété de ses lignes, on peut prévoir que l'éventualité redoutée en 1897 ne se réalisera pas. Un motif pressant de ne pas négliger l'amortissement s'est cependant fait jour récemment. Il est de plus en plus question d'introduire sur une grande échelle la traction électrique sur le réseau suisse. Elle fonctionne déjà dans le tunnel du Simplon et sur la ligne du Loetchberg, où elle est assurée par les chutes de la Kander. D'ores et déjà, les chemins de fer fédéraux se sont assuré des concessions de

houille blanche : les forces motrices de l'Etzel, de la Haute-Levantine, de la Binna, de la Caraisca, du Rhône, ont fait l'objet de récentes négociations.

L'équipement à l'électricité de l'importante ligne du Saint-Gothard ne tardera pas beaucoup. On procède en ce moment aux levées de terrain qui serviront de base à l'établissement des projets d'usines électriques dans les cantons d'Uri et du Tessin. Des stations de jaugeage ont été créées pour mesurer le débit de la Reuss et du Tessin et on évalue la dépense totale à plus de 67 millions.

Le budget de 1910 prévoyait pour travaux préparatoires et études de la question de l'électrification des lignes un crédit de 502,000 francs. C'est une ère nouvelle dans l'histoire des moyens de transport qui va s'ouvrir.

La Commission d'études a évalué la puissance nécessaire à la traction sur les lignes à voie normale à 100,000 chevaux de 24 heures en hiver et 125,000 en été. Elle a calculé que les forces disponibles, en Suisse, s'élevaient à 513,000 chevaux de 24 heures (1).

L'exécution de cette vaste transformation, dont les conséquences économiques seront très considérables, entraînera de grosses dépenses de capitaux. Il paraît prudent de se ménager, grâce à l'amortissement, des facilités dans l'avenir. Les chemins de fer qui ne veulent pas tenir compte de la

(1) Sur cette question, voy. les rapports du Congrès des chemins de fer tenu à Berne en 1911 et dans la *Revue économique internationale*, 1907, III, p. 409, un article de M. G. Dalemont : « La Traction électrique en Suisse ».

dépréciation à laquelle les exposent des inventions nouvelles risquent de payer cher leur imprévoyance.

A côté de l'amortissement légal figure l'amortissement industriel; nous ne parlerons plus du fonds de renouvellement; il s'agit ici du compte des installations disparues et de celui des frais d'emprunt qui sont inscrits sous la rubrique : *dépenses à amortir.*

La loi de comptabilité, en interdisant aux administrations de chemins de fer de porter au compte-capital les pertes sur leurs emprunts, leurs frais d'organisation, leur permet cependant d'en répartir l'amortissement sur un assez long espace de temps. Il en est de même pour les installations disparues. Leur contre-valeur valeur cesse de figurer au passif dès qu'elles ont cessé d'exister. C'est ce que la plupart des administrations d'Etat négligent de faire, notamment en Danemark et en Belgique, où, par suite d'incessantes transformations, la valeur des gares est devenue ridiculement élevée et le coût kilométrique de la voie a suivi une inquiétante progression (1).

Les chemins de fer fédéraux ont porté au compte de dépenses à amortir, en 1909, 2,521,055 fr. 45 d'installations disparues et 6 millions de frais d'emprunt. Il a été amorti 923,754 fr. 30, ce qui donnait un compte-débiteur s'élevant à 26,551.873 fr. 40, qui sera soldé par le compte profits et

(1) Voy., à ce sujet, un article de M. J. Renkin, rapporteur du budget des chemins de fer de l'Etat belge, dans la *Revue économique internationale*, 1904, III, p. 593.

pertes, au fur et à mesure que les résultats de l'exploitation le permettront.

Temporairement, les chemins de fer fédéraux ont à couvrir le déficit de l'ancienne caisse de secours par des annuités de 915,000 francs.

Tout compte fait, il reste, comme l'indique le tableau reproduit plus haut, que les chemins de fer ont, en 1910, amorti 8,253,371 fr. 46. N'oublions pas de noter, en même temps, que les versements au fonds de renouvellement ont dépassé de beaucoup les prélèvements.

On voit par ces chiffres combien sérieux a été l'effort accompli par les chemins de fer fédéraux et combien toute la politique suisse d'amortissement mérite l'admiration des amis de ce beau pays.

La démocratie suisse, qui a ses racines profondes dans l'histoire, écoute volontiers le langage des hommes sages et prudents qui lui parlent de l'avenir. Son Parlement ne cherche pas à l'aveugler pour capter ses faveurs. Ecoutez ce que disait naguère un député au Conseil National (1) : « Je voudrais mettre en garde l'opinion publique contre ce qu'il y a de périlleux dans l'emploi de cette formule qui consiste à dire : les chemins de fer suisses au peuple suisse. Non, Messieurs, les chemins de fer n'appartiennent pas au peuple suisse; ils appartiennent aux créanciers du réseau, voilà la vérité. Les chemins de fer n'appartiendront au peuple

(1) Discours de M. Secrétan, 15 décembre 1908.

suisse que le jour où nous aurons amorti notre dette et où nous aurons constitué une réserve suffisante pendant les années d'abondance pour subvenir aux crises des années maigres; à ce moment-là, quand nous aurons remboursé nos créanciers et que nous aurons constitué un fonds de réserve de 50 à 100 millions, alors les chemins de fer suisses appartiendront au peuple suisse. Jusque-là, Messieurs, le sort des chemins de fer est aux mains des porteurs des obligations d'un emprunt dont le cours se dispute à Paris, à Francfort et ailleurs, et non pas à Berne. Il faut dire ces vérités parce qu'il ne faut pas que le peuple suisse soit induit en erreur et se figure qu'il a là un jouet dont il peut faire ce qu'il veut, avec lequel il peut s'accorder les trains qui lui font plaisir et les salaires qui lui conviennent. Nous devons exploiter ce réseau en bon père de famille, économiquement, de façon que nous puissions payer nos créanciers, amortir notre dette et constituer une réserve jusqu'au jour de l'affranchissement... »

Il est peu de Parlements où ce langage aurait quelque succès. Il répond cependant à l'esprit dans lequel la majorité des députés suisses envisagent la gestion des chemins de fer et l'administration du pays.

CHAPITRE VII

CONCLUSIONS

Nous avons terminé l'examen sommaire de la législation et de la pratique budgétaires suisses; nous croyons avoir démontré que d'autres pays ne feraient pas mal d'emprunter à la Confédération helvétique la solution de certaines difficultés de l'heure présente. Les perfectionnements apportés à la forme de son budget, l'importance donnée à la loi des comptes, la spécialisation des recettes et des dépenses des régies, l'effort accompli par la Suisse pour assurer un amortissement convenable à ses deux dettes, nous ont parus dignes d'être mis en lumière.

A aucune époque, peut-être, l'étude des questions de finances publiques n'a été plus urgente qu'aujourd'hui. Parmi les périls graves qu'une aveugle poussée démocratique fait courir aux Etats modernes, on ne peut contester combien sont inquiétants le désordre et l'incohérence dans la gestion de leurs finances. Malheureusement, comme l'a dit un jour Gladstone, le mal ne se révèle que lorsqu'il est incurable et que la situation est désespérée. Aux foules souveraines il faut toujours promettre et donner davantage; ceux

qui aspirent à capter leurs faveurs doivent leur ouvrir de larges horizons sur le Trésor public. Malheur à ceux qui font entendre la voix de la sagesse, qui évoquent les devoirs de la génération présente vis-à-vis de celles de demain ! Les appétits électoraux n'entendent pas de cette oreille-là.

La démocratie ne saurait aimer les financiers, parce que ceux-ci opposent sans cesse à ses rêves l'impossibilité pratique de les réaliser ; elle n'aime pas les financiers, parce qu'ils pensent beaucoup à l'avenir, alors qu'elle ne veut trop souvent songer qu'au présent, surtout depuis qu'on tend à refuser toute influence spéciale à ceux dont l'âge et les responsabilités ont mûri le bon sens. Il importe donc plus que jamais d'entourer les institutions financières de l'Etat de toutes les garanties possibles ; les questions de simple méthode budgétaire sont de la plus haute importance, car là où règne l'Opinion, la clarté dans les finances peut être une arme puissante entre les mains de ceux qui s'opposent à une politique de gaspillage. Il faut que les comptes soient présentés de façon à révéler immédiatement, comme une balance sensible, le poids des erreurs et des fautes commises ; il faut que les conséquences financières de telle mesure adoptée dans un élan d'enthousiasme, de telle exploitation d'Etat gérée dans un esprit de réclame électorale, soient établies sans conteste afin de river les politiciens sur le terrain des faits.

Ce n'est pas que nous condamnions en principe les régies ni que nous prétendions que la direction de celles-ci doive toujours être conduite dans un esprit de fiscalité. Loin de là.

Il y a évidemment des cas où l'intérêt général exige l'intervention de l'Etat et où une exploitation même en dessous du prix de revient s'impose. Mais quel que soit le principe adopté comme base de l'entreprise, nous devons proclamer qu'il faut connaître le plus exactement possible la somme des bénéfices ou des pertes réalisés. Si l'exploitation à perte paraît opportune, il importe néanmoins de savoir à combien cette perte s'élève et quelle charge elle impose aux contribuables.

Le rôle dominant que joue l'Etat dans la mise en valeur des colonies modernes ajoute encore à l'importance du problème. L'Etat, suppléant au défaut d'initiative des individus ou poussé par des théoriciens qui considèrent les pays neufs comme des terres d'expérience où toutes leurs fantaisies peuvent trouver un large champ d'application, est amené à se lancer dans de multiples entreprises économiques dont il est très nécessaire de connaître les vrais résultats : c'est la gestion d'immenses domaines agricoles ou forestiers, l'exploitation de mines d'or, d'argent, de cuivre, de houille, etc. Or, en matière coloniale plus qu'en toute autre, il s'agit de donner aux parlements métropolitains, déjà si enclins à se guider d'après des vues purement idéales, les bases d'une politique réaliste.

Parlant des régies du Congo belge, M. Morisseaux, membre du Conseil colonial, écrivait dans la *Revue économique internationale* de décembre 1910 : « Il est essentiel de connaître la vérité sur chacune de ces régies. Il faudrait savoir comment chacune vit, ce qu'elle a coûté, ce qu'elle coûte, ce

qu'elle donne, ce qu'elle a chance de donner. Il nous paraît profondément regrettable, profondément fâcheux de refaire au Congo ce que nous avons malheureusement fait en Belgique en brouillant les recettes et les dépenses des chemins de fer de l'Etat avec les recettes et les dépenses administratives, et en confondant les frais d'établissement de nos voies ferrées avec les autres éléments de la Dette. On dit que pour notre railway la situation est sans remède et qu'il n'est ni expert-comptable, ni collège d'experts, qui soit capable de faire le départ, dans le grimoire de la comptabilité, entre ce qui fut dépensé pour le premier établissement et ce qui le fut en frais généraux. Peut-être bien, mais alors, pour l'amour du Ciel! puisque nous trouvons au Congo table rase ou peu s'en faut, faisons-y tout de suite ce que nous souhaiterions avoir fait en Belgique et classons les recettes et les dépenses en distinguant ce qui est le rôle propre de l'Etat et ce qui constitue son action facultative. »

M. Tibbaut, dans son rapport au nom de la section centrale chargée de l'examen du budget colonial pour 1912, considère, lui aussi, l'absence de la spécialisation budgétaire des régies comme une des causes principales qui rendent si difficile l'examen de la situation financière de la colonie belge. « Le rapport (du Ministre), écrit-il, nous montre les prospections que la Colonie organise sur l'Ituri, l'Aruwimi et l'Uellé; il nous annonce la prochaine mise en valeur des gisements aurifères et l'emploi de 3,000 ouvriers. Ne conviendrait-il pas, pour ne pas marcher à l'aveugle, de connaître

les résultats financiers des exploitations en cours? » Il montre ensuite les erreurs auxquelles le mode actuel de comptabilité expose le public.

Pour tout dire, la spécialisation budgétaire nous apparaît comme un perfectionnement technique et comme une garantie (1).

Les organismes de l'Etat doivent se modifier à mesure qu'on leur demande des services nouveaux. C'est une condition inéluctable du progrès.

Les attributions gouvernementales ont une tendance à s'étendre au delà de leurs limites naturelles; il faut s'ingénier à mettre un remède, ou du moins un palliatif, à côté du mal. Beaucoup de socialistes espérant améliorer le fonctionnement des régies au gré de leurs espérances, réclament des réformes profondes dans les méthodes budgétaires. Ce compagnonnage momentané ne doit pas nous effrayer outre mesure. La spécialisation des recettes, l'introduction de la comptabilité industrielle dans les services spéciaux, permettront de juger par des faits mieux établis ce qu'il y a de juste et ce qu'il y a de faux dans leur théorie.

Poussant même plus loin l'esprit de réforme, nous ne devons pas reculer devant l'idée qui se fait jour d'une auto-

(1) On trouvera encore d'importantes considérations dans la récente étude de M. le professeur Ed. Vander Smissen, qui nous parvient au moment où nous corrigeons ces lignes. « Le budget brut, ses inconvénients et les moyens d'y parer », *Revue des questions scientifiques*, numéro de janvier 1912.

nomie de plus en plus grande de l'exploitation technique des entreprises d'Etat. Certes, on soulève ainsi de délicats problèmes de droit public, on tend à modifier la vieille conception de la responsabilité ministérielle ; mais l'exemple de la Suisse montre que la question n'est pas insoluble. Tout ce qui tend à diminuer l'intervention constante des corps politiques dans la direction des grands services économiques de l'Etat moderne est une garantie contre la surenchère électorale qui lèse si gravement l'intérêt public ; c'est priver les politiciens du principal bénéfice qu'ils recherchent dans le socialisme d'Etat, et les empêcher de faire des régies un instrument de corruption et de ruine. A mesure que certains, en prônant la concentration de toute l'activité économique entre les mains de l'Etat, cherchent à brouiller autour d'eux les idées et à jongler dangereusement avec les chiffres, il importe de mettre au premier rang de nos préoccupations la nécessité de garder la clarté dans nos finances. La vieille démocratie Suisse, que le mouvement du siècle expose à tant de dangers, semble l'avoir compris ; les méthodes budgétaires qu'elle a adoptées sont un moyen avantageux de faire la lumière dans la gestion de ses régies ; elles en soustraient les résultats à l'éloquence des rhéteurs et des idéologues, et les empêchent — pour appliquer ici une de ces images saisissantes dont Taine avait le secret — d'étrangler la vérité et de lui tordre le cou à titre de calomniatrice.

ANNEXE I

LA COMPTABILITÉ INDUSTRIELLE

Pour se rendre compte de l'importance de l'emploi de la comptabilité industrielle pour établir la situation d'une entreprise, il faudrait la voir appliquée en grand et constater le merveilleux pouvoir d'analyse qu'elle possède. Nous recommandons vivement à ceux que cette question pourrait intéresser un excellent ouvrage de MM. Ansotte et Defrise : *Traité pratique de comptabilité industrielle,* publié à Dour en 1910. Les auteurs exposent en détail la comptabilité d'un charbonnage d'après les règles posées par la Société Générale de Belgique, celle d'une carrière, d'un atelier de construction, d'une brasserie, d'une sucrerie et d'autres établissements analogues.

On saisira de suite à quels pitoyables résultats l'on ne pourrait manquer d'arriver si l'on appliquait la comptabilité budgétaire là où tous les praticiens recommandent la comptabilité industrielle.

La comptabilité budgétaire classera les recettes d'une part, les dépenses de l'autre. C'est d'après ce tableau que le Parlement, autorité suprême en matière financière, devra se prononcer sur la direction à donner à l'entreprise.

Or, cette méthode ne permet pas d'établir sérieusement le prix de revient; elle ne permet pas de découvrir facilement le point défec-

tueux d'une organisation et de constater l'effet de telle ou telle mesure sur les résultats généraux.

Une société décide d'entamer l'exploitation d'un gisement houiller. Comment procède-t-elle? Va-t-elle se contenter du procédé simpliste qu'on veut imposer à l'Etat?

Non. Le charbon, avant d'être versé dans le wagon qui l'emporte vers l'usine, a dû passer par de nombreuses étapes. Des dépenses considérables ont dû être faites pour permettre aux ouvriers de venir l'atteindre dans la veine; il a dû être transporté, nettoyé; un immense matériel a servi à ces multiples opérations. Sous prétexte de clarté va-t-on mélanger dans un même compte le coût de chacune d'elles? Au contraire; une analyse soigneusement faite les distinguera nettement afin de pouvoir saisir, à tout moment, l'abus qui viendrait à se glisser dans l'organisation, afin de permettre l'évaluation aussi exacte que possible des amortissements à faire. Il devra être tenu compte de la moindre déperdition du capital social pour qu'on puisse immédiatement y pourvoir par des prélèvements équivalents.

Pour connaître le prix de revient du charbon extrait, cinq comptes sont nécessaires :

1° Travaux préparatoires;

2° Exhaure (assèchement);

3° Extraction;

4° Transport à la surface;

5° Frais généraux.

Chacun de ces comptes montrera les recettes et les dépenses afférentes à l'opération déterminée dont il expose les résultats.

Prenons, par exemple, le compte « extraction ».

Il mentionne tous les frais relatifs à l'extraction proprement dite

des charbons et des déblais, jusques et y compris la recette à la surface, ainsi que les frais de manutention des charbons et ceux de déversement des déblais.

Il est débité des dépenses :

1° Main-d'œuvre;

2° Fournitures des magasins : huiles et graisses, fers et métaux, bois, cordes, objets divers;

3° Fournitures des ateliers;

4° Consommation de charbons;

5° Manipulation des charbons;

6° Amortissement du matériel de service;

7° Frais divers.

Il est crédité des rentrées diverses, comme la vente des vieux bois et soldé par le débit du compte général charbons.

L'amortissement du matériel de l'extraction est établi d'après l'évaluation consignée dans le livre de l'usure du matériel.

Dans le compte d'extraction, cette somme est marquée au débit comme devant être versée au crédit du compte de premier établissement où nous la retrouvons à l'article « matériel de service ».

Cet exemple fera saisir la manière par laquelle on fait entrer l'amortissement industriel dans le prix de revient. Il sera facile, grâce aux divisions adoptées, de rechercher si l'un et l'autre sont suffisants; si la somme globale des amortissements paraît trop réduite, on saura mettre immédiatement le doigt sur le point malade. Le capital d'établissement ne sera pas, comme dans la plupart des industries d'Etat, la simple addition des dépenses faites. Jour par jour, le compte capital sera débité des pertes subies, des usures constatées. Il sera aussitôt crédité d'une somme égale qui, elle, sera mise au débit du compte de l'opération responsable de cette dépré-

ciation. Celui-ci se soldant par le compte charbons, il se fera que, mathématiquement, on devra tenir compte de l'amortissement pour fixer le prix de revient.

Supposez maintenant que l'on ait employé la comptabilité budgétaire ; au lieu de ces tableaux précis se liant facilement les uns aux autres, vous aurez, d'une part, perdues dans le budget général, une longue liste de recettes et, d'autre part, une longue liste de dépenses. Il faudra un volumineux rapport, que le député ne lira sans doute pas, pour faire voir la corrélation qui existe entre les unes et les autres ; vous ne saurez plus le coût de chaque opération et, si le prix de revient s'élève, il faudra de longues recherches pour en trouver la raison. Vos amortissements, présentés globalement, ne se justifieront pas d'eux-mêmes. La Chambre, qui prétend être le conseil d'administration du pays, devra se prononcer sur les questions pendantes dans la quasi-impossibilité d'en posséder tous les éléments.

Grâce à la comptabilité industrielle, un chef d'industrie sait à tout moment où il en est exactement. Les charbonnages, pour en rester au même exemple, dressent, chaque mois, l'état général de l'exploitation. On établit méticuleusement le prix de revient d'une tonne de houille du chef des frais directs, du chef des travaux préparatoires, du chef des travaux d'exhaure, etc.; on recherche l'état exact de la production, on fait le calcul des ventes réalisées, des charbons en magasin. Rien n'échappe à l'œil investigateur du comptable qui, derrière les chiffres qu'il aligne sur le papier blanc, peut voir vivre de sa puissante énergie l'entreprise toute entière.

ANNEXE II

PROPOSITION DE LOI DE M. STEEG, RÉGLANT L'AUTONOMIE DU SERVICE DES POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES, EN FRANCE.

Voici les articles de ce projet concernant l'organisation financière du service :

ARTICLE PREMIER. — Les postes, télégraphes et téléphones sont exploités au compte de l'Etat par une administration placée sous la haute autorité du Ministre des travaux publics, et dotée de la personnalité civile.

ART. 2. — Le budget de cette administration forme un budget annexe rattaché pour ordre au budget général de l'Etat.

ART. 3. — Des obligations amortissables peuvent être émises par l'intermédiaire du Ministre des finances, pour faire face aux dépenses résultant de travaux neufs, de frais d'acquisition du matériel, de travaux complémentaires de premier établissement et, s'il y a lieu, de l'accroissement du fonds de roulement.

Ces obligations sont exclusivement émises pour les besoins des postes, télégraphes et téléphones. Mention de cette destination est portée sur les titres. Elles doivent être amorties dans un délai minimum de vingt-cinq ans. L'Etat a toujours le droit de les rembourser par anticipation. Les charges d'intérêt et d'amortissement sont

inscrites parmi les dépenses annuelles du service. Le maximum des émissions est déterminé chaque année par le budget de premier établissement des postes et, en cas d'urgence exceptionnelle, par des lois spéciales. Dans la limite de ce maximum, les émissions successives ont lieu à la demande du Ministre des travaux publics.

ART. 4. — Une réserve d'exploitation destinée à couvrir les dépenses imprévues et exceptionnelles de réfection ou de grosses réparations, dont le maximum est de 10 millions, et une réserve d'incendie calculée à raison de 1 p. c. de la valeur du matériel assuré, sont constituées au moyen de prélèvements sur les recettes.

Ces réserves et les fonds libres provenant soit des émissions d'obligations, soit des recettes d'exploitation de l'année, sont versés au Trésor à un compte courant. Les dépôts ainsi effectués donnent lieu, au profit des postes, télégraphes et téléphones, à des intérêts calculés au même taux que celui alloué pour les versements des communes et des établissements publics.

ART. 5. — Les opérations effectuées à l'aide du fonds de roulement sont mentionnées dans un chapitre spécial du compte courant ouvert par le Trésor au service des postes, télégraphes et téléphones.

Le fonds de roulement sera constitué grâce aux excédents de recettes réalisés par le service des postes et grâce aux cautionnements que l'article 6 met à la disposition de l'administration postale. En cas d'insuffisance, il pourra être fait recours à l'emprunt.

Un règlement d'administration publique déterminera les catégories de matériel dont l'achat devra être effectué sur le fonds de roulement.

ART. 6. — L'administration des postes, télégraphes et téléphones est autorisée à se servir des capitaux provenant du caution-

nement de ses comptables à charge de verser à ceux-ci un intérêt de 2 1/2 p. c....

Art. 7. — La gestion financière du service est soumise au contrôle de la Cour des comptes et de l'inspection générale des finances.

Chambre des députés, 23 juin 1910, n° 165.

ANNEXE III

LA QUESTION DES BUDGETS INDUSTRIELS A LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE DE COMPTABILITÉ

La Société académique de comptabilité de Belgique s'est occupée à plusieurs reprises de la comptabilité des régies (1).

Lors du premier Congrès des sciences comptables, tenu à Bruxelles en 1910, différentes orateurs ont, à la séance du 21 août, discuté des questions techniques d'amortissement. L'assemblée a voté à l'unanimité un vœu en faveur de l'admission des comptables aux commissions des budgets ; elle a décidé de reprendre l'année suivante, d'une façon approfondie, la question des budgets industriels.

Au Congrès tenu à Charleroi en 1911, il a été constitué une sous-section de comptabilité des administrations publiques, sous la présidence de M. Adolphe Crépin, avec mission d'étudier :

1° La réorganisation de la comptabilité des administrations publiques;

2° La possibilité d'adaptation des méthodes commerciales et financières;

3° Les applications réalisées.

Le compte rendu de ces délibérations n'ayant pas encore paru, nous regrettons de ne pouvoir analyser les débats du Congrès.

---

(1) Voy. la collection du *Bulletin de la Société académique de comptabilité de Belgique*, fondé en 1909; rédaction : 188, rue de Cologne, Bruxelles.

ANNEXE IV

LA FORME DU COMPTE D'ÉTAT

Extraits du Compte d'Etat de la Confédération Suisse pour l'année 1910.

I. Le bilan du *compte d'administration.*

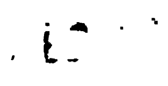
II. Extrait du compte des capitaux : l'inventaire de quelques immeubles productifs.

III. Le compte du dernier emprunt.

ANNEXE IV.

COMPTE DE L'EMPRUNT CONTRACTÉ EN 1909

Recettes	Fr.	Ct.	Fr.	Ct.	Dépenses	Fr.	Ct.	Fr.	Ct.
Report du solde disponible de 1909			23,101,786	88	Agrandissement et achat de places de tir d'artillerie . .	780,223	64		
					Construction de casernes à Kloten et à Bülach	693,488	15		
					Achat d'immeubles pour deux bâtiments téléphoniques à Zurich	308,522	75		
					Achat de terrains pour l'infirmerie vétérinaire à Berne.	1,722	05		
					Subvention pour la construction de la ligne du Lötschberg.	500,000	—	2,283,956	59
					Solde disponible à reporter pour 1911			20,817,830	29
			23,101,786	**88**				**23,101,786**	**88**




258009
Lichtervelde
HJ 2144
.A6L5

